

Sveriges konvergensprogram **2017**



Sveriges konvergensprogram 2017

Inledning	5
1 Den ekonomiska politikens ramar och mål	7
1.1 De budgetpolitiska målen	7
1.2 Sveriges medelfristiga budgetmål	9
1.3 Målet för penningpolitiken	9
1.4 Regeringens ekonomiska politik	10
1.5 Penningpolitik	18
2 Den makroekonomiska utvecklingen	21
2.1 Internationell och finansiell ekonomi	21
2.2 Svensk ekonomi	21
2.3 Potentiella makroekonomiska obalanser	23
3 Offentliga finanser	26
3.1 Redovisningsprinciper	26
3.2 Utvecklingen av de offentliga finanserna	26
3.3 Finansiell förmögenhet och konsoliderad bruttoskuld	30
3.4 Avstämning mot målet för den offentliga sektorns finansiella sparande	31
3.5 Uppföljning av utgiftstaket	34
3.6 Uppföljning av kravet på en god ekonomisk hushållning i kommunsektorn och det kommunala balanskravet	35
3.7 Statliga garantier	37
4 Alternativscenarier och jämförelse med Sveriges konvergensprogram 2016	39
4.1 Alternativscenarier	39
4.2 Jämförelse med 2016 års konvergensprogram	44
5 Finanspolitikens långsiktiga hållbarhet	44
5.1 Demografin och de offentliga finanserna	45
5.2 Vad menas med att finanspolitiken är hållbar?	49
5.3 Ett scenario för utvecklingen på lång sikt	51
6 Kvaliteten i de offentliga finanserna	67
6.1 Utgifter	67
6.2 Inkomster	69
Bilaga A – Beräkningstekniska förutsättningar	72
Bilaga B – Jämförelse med Europeiska kommissionens beräkningar av demografiberoende utgifter	78
Bilaga C – Tabeller	80

Inledning

I enlighet med 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 överlämnade Sverige i december 1998 sitt första konvergensprogram. Programmet utvärderades och godkändes av rådet under våren 1999. Enligt förordningen ska en uppdatering av konvergensprogrammet lämnas årligen vilket också skedde 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. Konvergensprogrammet och den nationella handlingsplanen överlämnas därför 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 2017 baseras på 2017 års ekonomiska vårproposition (prop. 2017/16:100) som regeringen överlämnade till riksdagen den 18 april 2017. Riksdagens finansutskott informerades om konvergensprogrammet den 25 april 2017. Den 27 april 2017 beslutade regeringen konvergensprogrammet.

Riksdagens EU-nämnd tog del av Europeiska kommissionens förslag till landspecifika rekommendationer i juni 2016.

1 Den ekonomiska politikens ramar och mål

1.1 De budgetpolitiska målen

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

Målet för den offentliga sektorns finansiella sparande

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

Efter förslag i 1997 års ekonomiska vårproposition beslutade riksdagen om att införa ett mål om överskott i de offentliga finanserna på 2 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Målet fasades in över en treårsperiod och började tillämpas fullt ut fr.o.m. 2000. Riksdagen beslutade dock efter förslag i 2007 års ekonomiska vårproposition att sänka målet för det finansiella sparandet från 2 till 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Skälet till förslaget var att Eurostat hade beslutat att sparandet i premiepensionssystemet inte längre skulle räknas till den offentliga sektorn i nationalräkenskaperna, vilket minskade det offentliga sparandet med ca 1 procent av BNP.

En parlamentariskt sammansatt kommitté fick i juni 2015 i uppdrag att göra en översyn av målet för den offentliga sektorns finansiella sparande (dir. 2015:63). Slutbetänkandet lämnades i oktober 2016. I slutbetänkandet redovisar utredningen sin syn på de hittillsvarande erfarenheterna av det finanspolitiska ramverket, sin bedömning av hur nivån för målet för den offentliga sektorns finansiella sparande ska se ut framöver samt målnivåns effekt på de offentliga finanserna och svensk ekonomi. Regeringen bedömer med anledning av utredningens förslag att nivån på överskottsmålet bör ändras till en tredjedels procent av BNP över en konjunkturcykel, och att det budgetpolitiska ramverket bör kompletteras med ett skuldankare för den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld. Ändringarna i det budgetpolitiska ramverket bör tillämpas fr.o.m. budgetarbetet för 2019. Regeringen avser att i budgetpropositionen för 2018 återkomma till riksdagen med förslag om

dels en ändrad nivå på överskottsmålet, dels införande av ett skuldankare och nivån på detta.

Utgiftstaket och en stram budgetprocess

Utgiftstaket omfattar statens primära utgifter, dvs. exklusive ränteutgifter, och ålderspensionssystemets utgifter. Enligt budgetlagen (2011:203) är det obligatoriskt för regeringen att i budgetpropositionen föreslå ett utgiftstak för det tredje tillkommande budgetåret. Det är sedan riksdagen som fastställer utgiftstaket. Ett flerårigt utgiftstak kan användas som ett verktyg för att uppnå överskottsmålet. Tillsammans med målet för den offentliga sektorns finansiella sparande är utgiftstaket styrande för det totala skatteuttagets nivå och bidrar till att förhindra en utveckling där skatteuttaget stegvis måste höjas till följd av bristfällig utgiftskontroll, eller där temporära inkomstökningar används för permanenta utgiftsökningar.

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

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

Kommunalt balanskrav

För att stärka budgetprocessen på lokal och regional nivå tillämpas sedan 2000 ett lagstadgat balanskrav för den kommunala sektorn. Balanskravet

anger att varje kommun och landsting ska budgetera för ett resultat i balans. Negativa balanskravsresultat ska återställas inom tre år, men kommunen eller landstinget får besluta att en reglering av ett negativt balanskravsresultat inte ska göras om det finns synnerliga skäl. Kommunerna och landstingen ska även ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Kommunallagens (1991:900) krav på god ekonomisk hushållning innebär bl.a. att kommunerna och landstingen ska fastställa egna finansiella mål och ta ansvar för en långsiktigt hållbar ekonomi. Ett vanligt förekommande mål är att årets resultat bör uppgå till 2 procent av intäkterna från skatter och de generella statsbidragen.

1.2 Sveriges medelfristiga budgetmål

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

1.3 Målet för penningpolitiken

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

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

Samtidigt som penningpolitiken inriktas mot att uppfylla inflationsmålet ska den stödja målen för den allmänna ekonomiska politiken i syfte att främja en hållbar tillväxt och hög sysselsättning. Detta görs genom att Riksbanken, förutom att stabilisera inflationen runt inflationsmålet, även strävar efter att stabilisera produktionen och sysselsättningen runt långsiktigt hållbara utvecklingsbanor. Riksbanken bedriver därmed vad som kallas en flexibel inflationsmålspolitik. Inflationsmålet är dock överordnat de andra målen.

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

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

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

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

1.4 Regeringens ekonomiska politik

Beslutade åtgärder

Regeringen har under två års tid genomfört en rad viktiga reformer. Många av dessa investeringar börjar redan visa resultat: jobben blir fler, nyföretagandet växer och arbetslösheten pressas ner, skolorna anställer tusentals fler och Sverige leder klimatomställningen. Regeringen har även slutit blocköverskridande överenskommelser om försvarspolitiken, migrationspolitiken, energipolitiken, klimatpolitiken och det finanspolitiska ramverket samt på en rad andra områden. Nedan redovisas de reformer som presenterades i budgetpropositionen för 2017 (se tabell 1.1).

Mer resurser till välfärden

När Sveriges befolkning växer är det särskilt viktigt att stärka välfärden. Många verksamheter i kommuner och landsting är ansträngda. Därför genomförde regeringen en historisk satsning på välfärden genom att skjuta till 10 miljarder kronor per år permanent till kommunsektorn. Det är den största enskilda förstärkningen av statsbidragen till kommunerna

någonsin. Tillskottet gör det möjligt att utveckla välfärdens verksamheter, inte minst genom att anställa fler.

Kunskapsresultaten i skolan har fallit i snart två decennier och under det senaste årtiondet har skolan blivit allt mer ojämlig. Skolan är grunden i det jämlika samhällsbygget och en förutsättning för vårt framtida välstånd. För att stärka läraryrkets attraktivitet har regeringen bl.a. förbättrat lärarnas villkor och infört en stimulans för högre löner. Betydande medel har skjutits till för tidiga insatser så att alla elever kan få det stöd de behöver.

Utöver välfärds miljarderna föreslog regeringen bl.a. fortsatta satsningar för att motverka lärarbristen, främja läsande och förbättra förutsättningarna för skolor med svåra utmaningar. När antalet elever i skolan ökar tillförs mer resurser.

Även i hälso- och sjukvården krävs förbättringar. Regeringen har gjort en rad viktiga satsningar, bl.a. inom cancervården och genom införandet av avgiftsfri vård för de över 85 år. Ohälsan och sjukfrånvaron i arbetslivet ska bekämpas, inte minst i våra välfärdsyrken. Regeringen genomför ett brett åtgärdsprogram och arbetar med arbetsmarknadens parter för att nå längre. Den ökning av sjuktalet (antal utbetalda bruttodagar per år med sjukpenning per registrerad försäkrad i åldern 16–64 år) som började 2010 mattas nu av.

Fler jobb

Regeringens mål om EU:s lägsta arbetslöshet vägleder den ekonomiska politiken. För att stärka människors jobbchanser och förbättra matchningen på arbetsmarknaden har ett nytt kunskapslyft påbörjats. Den aktiva arbetsmarknadspolitiken har stärkts och särskilda åtgärder för att få nyanlända i arbete har byggts ut i snabb takt. En 90-dagarsgaranti för unga byggs ut och ungdomsarbetslösheten är nu den lägsta på 13 år. Mer kommer dock att behöva göras, särskilt för att de som nu bygger sina liv i Sverige snabbare ska komma i arbete. Riksdagen har beslutat om en utökning av kunskapslyftet, fortsatta steg i omläggningen av arbetsmarknadspolitiken, förbättrade etableringsinsatser för nyanlända och moderna beredskapsjobb i staten.

Sedan regeringen tillträdde har investeringarna i bostäder och infrastruktur stärkts för att stimulera ekonomin och öka människors möjligheter att finna en bostad och kunna flytta och pendla dit jobben finns. Efter en lång tid med låg byggtakt ökar bostadsbyggandet kraftigt och den höga takten väntas bestå. Bristen på bostäder är dock fortfarande stor i många delar av Sverige. Regeringen genomför angelägna reformer och presenterade i juni 2016 ett bostadspolitiskt åtgärdsprogram.

En väl fungerande infrastruktur för transporter och resor bidrar till sysselsättning, minskade utsläpp och konkurrenskraft i hela landet. Regeringen har stärkt järnvägsunderhållet och tagit viktiga steg för att främja hållbara transporter.

Sverige står starkt i den globala konkurrensen, men en aktiv närings- och innovationspolitik krävs för att bygga vidare på våra styrkor. Innovationsrådet har initierat fem samverkansprogram. Det statliga riskkapitalet utvecklas. Den kommande propositionen för forskning, innovation och högre utbildning kommer att ge långsiktiga förutsättningar för Sverige som kunskapsnation.

Ett av världens första fossilfria välfärdsländer

Klimatet är vår tids ödesfråga och Sverige ska visa globalt ledarskap på området genom att bli ett av världens första fossilfria välfärdsländer. Regeringen har vidtagit flera åtgärder för att minska utsläppen och för att påskynda omställningen till ett hållbart samhälle. Fortsatta steg togs mot att nå målet om att Sveriges utsläpp ska minska med 40 procent till 2020 jämfört med 1990. Regeringen föreslog att de stöd som införts för klimatinvesteringar och stadsmiljöavtal i budgetpropositionen för 2017 utökas. Regeringen höjde också klimatambitionen med en utsläppsbroms som annullerar utsläppsrätter och driver på för en skärpt EU-politik. Den förstärkning av klimatklivet som föreslogs kommer att stärka möjligheterna för lokala och regionala klimatinvesteringar och laddstolpar i hela Sverige.

För att bidra till att minska konsumtionens negativa effekter på klimatet och miljön presenterade regeringen en strategi för hållbar konsumtion. Regeringen förstärkte också miljöarbetet i Sverige för att nå miljö kvalitetsmålen och generationsmålet. En stor satsning för att skydda värdefull natur har påbörjats och fler marina skyddade områden inrättas. Regeringen föreslog även satsningar på arbetet för en giftfri miljö och en cirkulär ekonomi. För att möta klimat- och miljöutmaningarna måste moderniseringen av Sverige fortsätta. Regeringen genomför FN:s Agenda 2030, som förenar ansvaret för klimat och miljö med social och ekonomisk utveckling.

Jämställdhet i samhället

Sverige präglas fortfarande av stora skillnader i livsförutsättningar mellan kvinnor och män. Regeringen avser att genomlysna betydelsen av skattesystemets utveckling ur ett jämställdhetsperspektiv. Arbetet ska vara avslutat senast 2018. Regeringens mål är att kvinnors sysselsättningsgrad ska vara lika hög som mäns och att löneskillnaderna mellan kvinnor och män ska utjämnas. Sverige har en feministisk regering som arbetar med ett jämställdhetsperspektiv i budgetpolitiken. Det innebär att samhällets resurser ska komma hela befolkningen till del. Regeringen avser att inrätta en jämställdhetsmyndighet 2018.

De ökade resurser till kommunsektorn som regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2017 bidrar till bättre förutsättningar för kvinnors förvärvsarbete och arbetsmiljö. I budgetpropositionen för 2017 avsatte regeringen även medel för ett strategiskt arbete mot mäns våld mot kvinnor.

Ett säkert och tryggt samhälle

Många i utsatta områden känner otrygghet på grund av brottslighet. Samhället måste både stå upp mot och förebygga brottsligheten. Polismyndigheten tillfördes därför ytterligare resurser i budgetpropositionen för 2017. Regeringen har även aviserat en översyn av lagstiftningen avseende attacker mot blåljuspersonal. För att motverka osund konkurrens i transportbranschen avser regeringen att ge Polismyndigheten i uppdrag att vidareutveckla sitt arbete med kontroller av cabotagetransporter.

Det är även viktigt att intensiviera arbetet mot skattebrott, skattefusk och skatteundandragande.

Under det senaste året har Europa fått uppleva flera fruktansvärda terroråd. Hotbilden mot Sverige går inte att negligera. Säkerhetspolisen tillfördes därför ytterligare medel. I en orolig tid behövs en regering som tar ansvar för Sverige. När stora grupper tillåts halka efter grov populism och misstroende mot samhället.

Ett jämlikt samhälle

Andelen individer med låg ekonomisk standard har ökat. Kampen mot ojämlikheten är en viktig del av samhällsbygget. Jämlikhet bygger tillit och bättre livsvillkor.

Skillnaderna i de disponibla inkomsterna har ökat under en längre tid. Det finns även forskning som tyder på att skillnaderna i förmögenhet har ökat sedan finanskrisen. Det finns tecken på att tillgångarna hos hushåll med stora förmögenheter har ökat snabbt i värde, samtidigt som utvecklingen för hushåll med mindre tillgångar varit betydligt svagare.

Ett av målen inom Agenda 2030 avser jämlikhet. Ett delmål är att till 2030 successivt uppnå och upprätthålla en högre inkomstillväxt än det nationella genomsnittet för de 40 procent av befolkningen som har lägst inkomst. Regeringens politik har bidragit till en jämnare inkomstfördelning och reformerna förväntas bidra till att ytterligare minska inkomstskillnaderna och till att nå delmålet inom Agenda 2030.

Utmaningar i vår omvärld

I januari 2017 tog Sverige plats som ordförande i FN:s säkerhetsråd. Sverige kommer att föra en engagerad politik för internationell fred och säkerhet. Att investera i fredsbyggande och konfliktförebyggande arbete är ett effektivt sätt att främja hållbar utveckling och bekämpa fattigdom och förtryck.

Hösten 2015 vidtog regeringen ett antal åtgärder, såsom tillfälliga gräns- och ID-kontroller. Åtgärderna har tillsammans med politiska förändringar i andra länder och inom EU gjort att betydligt färre personer sökte asyl i Sverige 2016 jämfört med samma period föregående år. Arbetet med att fördela asylmottagandet jämnare inom EU fortsätter. Sverige bidrar bl.a. med humanitära insatser och stödjer fredsprocessen i Syrien.

Sverige ska ha ett väl fungerande mottagande som möjliggör för nyanlända att etablera sig på arbetsmarknaden och i samhället i övrigt. Sverige har en reglerad invandring och asylrätten ska värnas.

Myndigheterna behöver snabbt och rättssäkert ta ställning till skyddsbehoven hos de många asylsökande och de som får stanna måste snabbare komma i utbildning eller jobb. Samtidigt måste ett rättssäkert, effektivt och ändamålsenligt mottagningssystem säkerställas.

Sverige ska inte möta framtiden med nedskärningar i välfärden, låga löner och sänkta klimatambitioner. Sverige ska hålla ihop. Vår framgång ska byggas på arbete, kunskap, jämlikhet och investeringar för framtiden.

Tabell 1.1 Reformers i 2017 års budgetproposition¹

Effekt på finansiellt sparande i offentlig sektor, miljarder kronor

	2017	2018	2019	2020
Reformer				
Mer resurser till välfärden	10,88	11,05	11,07	11,07
Fler jobb	5,76	8,54	13,75	15,86
En hållbar framtid	3,77	4,95	5,65	6,14
Ett av världens första fossilfria välfärdsländer	2,76	2,82	1,69	1,29
Flyktingmottagande	0,46	0,74	1,31	1,62
Summa reformer	23,60	28,06	33,43	35,95
Finansiering och budgetförstärkningar				
Inkomstökningar	6,76	10,18	12,63	12,63
Utgiftsminskningar	-0,40	16,47	18,64	11,88
Summa finansiering och budgetförstärkningar	6,36	26,64	31,27	24,52
Övrigt (netto)	0,89	-2,86	-1,55	-1,30
Effekt offentliga finanser BP17	-16,35	-4,27	-3,71	-12,73

¹ En positiv siffra innebär en försvagning av det finansiella sparandet

Källa: Egna beräkningar.

I tabell 1.2 redovisas budgeteffekterna inklusive reformer och finansiering som tidigare beslutats eller aviserats, dvs. samtliga förslag till och aviseringar av reformer och finansieringar som regeringen lämnat till riksdagen och som riksdagen antingen beslutat eller godkänt beräkningarna för. Budgeteffekterna redovisas i förhållande till föregående år och är en del av analysen av förändringen av det strukturella sparandet och finanspolitikens inriktning. Förändringen av det strukturella sparandet påverkas dock även av andra faktorer än regeringens förslag till reformer och finansieringar. Bland annat bedöms den automatiska budgetförstärkningen bidra till att de offentliga finanserna förstärks. Denna förstärkning påverkar över tiden förutsättningarna för den aktiva politiken, eftersom det är nettot av dessa två faktorer som sammanfattar statens påverkan på förändringen av det strukturella sparandet och finanspolitikens inriktning. För 2015–2020 bedöms budgeteffekterna av regeringens aktiva reformer och

finansieringar i tabell 1.2 vara i stort sett neutrala för de offentliga finanserna.

Tabell 1.2 Samlade budgeteffekter av regeringens reformer och finansieringen av dessa 2016–2020 i förhållande till föregående år

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

Miljarder kronor

	2016	2017	2018	2019	2020
Utgiftsförändringar¹					
Förändring av takbegränsade utgifter	27	25,2	-14,7	-0,1	-1,4
Justering för olika redovisningsprinciper i statens budget och nationalräkenskaperna	18,2	-10,2	2,4	3,2	4,1
varav stöd till kommuner och landsting ²	17,6	-8,8	0	0	0
varav lånefinansierade infrastrukturinvesteringar ³	0	-0,4	2,4	2,5	3,6
Summa utgiftsförändringar	45,2	15,1	-12,2	3,1	2,7
Inkomstförändringar¹					
Skatter, brutto	32	6,7	1,4	2,3	-1,1
Indirekta effekter av skatter	-3,2	1,4	2	0,1	0,5
Övriga inkomstreformer	2	0,3	-1,3	-0,1	0
Summa inkomstförändringar, netto	30,8	8,4	2,1	2,3	-0,5
Utgifts- och inkomstförändringar, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande^{1,4}	-14,4	-6,7	14,3	-0,7	-3,2
<i>Procent av BNP</i>	<i>-0,3</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,3</i>	<i>0</i>	<i>-0,1</i>

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

¹För 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.

²Det tillfälliga stödet till kommuner och landsting som föreslogs i propositionen Extra ändringsbudget för 2015 (prop. 2015/16:47) utbetalades från statsbudgeten i december 2015 men bedöms till större delen medföra förändrad konsumtion i kommunsektorn först 2016.

³Posten visar förändringen av nettopplåningen för väg- och järnvägsobjekt. Nettopplåning utgör skillnaden mellan nyupplåning och amortering.

⁴Exklusive indirekta effekter av utgiftsreformer på inkomstsidan.

Källa: Egna beräkningar.

Regeringens fortsatta reformambitioner

Regeringen vill uppnå jämlikhet, utveckling och sammanhållning i hela landet. Sverige ska fortsätta att vara ett föregångsland, som även på internationell nivå tar ansvar för klimatet, för jämställdhet och för demokrati. Sverige har i dag goda förutsättningar att gripa de möjligheter som globaliseringen, kunskapsekonomin och den tekniska utvecklingen för med sig.

Styrkan i de offentliga finanserna ska vidmakthållas

Den ekonomiska utvecklingen i Sverige har under de senaste åren varit bland de absolut bästa i Europa. En ansvarsfull finanspolitik och en god sysselsättningstillväxt har vänt tidigare underskott – de största sedan 90-talskrisen – till överskott både 2015 och 2016.

Efter en något dämpad ekonomisk utveckling i omvärlden 2016 börjar utsikterna nu ljusna på flera håll. I Sverige förväntas en fortsatt god tillväxt 2017 och de offentliga finanserna står starka. Det finanspolitiska ramverket är grunden för regeringens ekonomiska politik. Ordning och

reda i de offentliga finanserna tryggar investeringsklimatet, jobben och välfärden.

Arbetslösheten ska minska

Regeringens mål om EU:s lägsta arbetslöshet vägleder den ekonomiska politiken. Regeringens jobbagenda består av insatser för ökad kompetens och en aktiv arbetsmarknadspolitik, investeringar i bostäder och infrastruktur samt en aktiv näringspolitik. Därutöver behöver fler anställas i välfärden. Att politiken lagts om från ofinansierade skattesänkningar till investeringar och starkare välfärd har möjliggjort att tusentals kunnat anställas i viktiga samhällsfunktioner. Omställningen till ett fossilfritt välfärdsland leder också till fler jobb, exempelvis när investeringar görs i järnväg och tåg, när gröna stadsdelar och kollektivtrafik byggs ut och när Sveriges export av miljöteknik ökar. Att stärka skolan, sjukvården och polisen är inte bara en bra politik för kunskap, hälsa och trygghet. Det är också en politik som skapar fler jobb.

Mottagandet av ett stort antal asylsökande under framför allt 2015 gör att många nyanlända, såväl 2017 som kommande år, ska tas emot i kommunerna och träda in och etablera sig på arbetsmarknaden. Regeringen har under mandatperioden genomfört en rad åtgärder för att förbättra och påskynda de nyanländas etablering. Fortsatta åtgärder är dock nödvändiga.

I många sektorer finns det tecken på brist på arbetskraft, och alltför många tjänster kan inte tillsättas. Att ge arbetslösa rätt kompetens och förbättra matchningen på arbetsmarknaden är centralt både för att få ner arbetslösheten och för att motverka flaskhalsar som begränsar tillväxten i ekonomin. Regeringen har inlett ett nytt kunskapslyft med en satsning som fullt utbyggd omfattar ca 70 000 utbildningsplatser inom yrkesvux, lärlingsvux, folkhögskola, högskola och yrkeshögskola.

Drygt 70 procent av den svenska exporten går till EU:s inre marknad. Det finns stora möjligheter att öka tillväxten och skapa fler arbetstillfällen i Sverige genom en väl fungerande handel.

Välfärden ska gå att lita på. Genom satsningen på välfärds miljarderna har regeringen gjort ett av de största tillskotten till kommunsektorn sedan det generella statsbidraget infördes. Riktade satsningar görs också för en mer jämlik vård och så att fler kan anställas och kvaliteten höjas i sjukvården.

Men mer behöver göras för att utjämna de ekonomiska klyftorna, bygga bort bostadsbristen, öka investeringarna i infrastrukturen och förbättra tryggheten på arbetsmarknaden. De som arbetar i välfärden behöver bli fler.

En jämlik kunskapsskola

Regeringens mål är en jämlik kunskapsskola för alla. För att målet ska nås krävs att resurser i högre grad fördelas efter behov, att stödinsatser sätts in tidigare och att läraryrkets attraktivitet fortsätter att stärkas. Välfärds miljarderna stödjer kommunerna tillsammans med regeringens

satsningar på mindre barngrupper, fler anställda i lågstadiet, läsa-skriva-räkna-garanti, stärkt specialpedagogik, ledarskap i klassrummet, lärarutbildning och lärarnas löner. Slutbetänkandet från 2015 års skolkommision, som lämnas i april 2017, kommer att bli ett viktigt underlag för regeringens fortsatta arbete med att förbättra och utveckla skolan.

En ledande roll i klimatomställningen

Klimatförändringarna är en av mänsklighetens viktigaste utmaningar och vår tids ödesfråga. Världens förmåga att ställa om till hållbara lösningar är viktig för framtida ekonomisk utveckling. Parisavtalet ska genomföras. Regeringen har lagt fram ett nytt klimatpolitiskt ramverk som ska vägleda denna och framtida regeringars klimatarbete.

Sverige ska vara ledande i arbetet med att genomföra Agenda 2030, på såväl global som nationell nivå. Alla politikområden ska bidra till en hållbar och rättvis värld. Sverige är ledande inom internationellt utvecklingsarbete och kommer fortsätta att stödja insatser för en demokratisk utveckling i omvärlden.

Miljöskatternas styrande effekt ska öka och styra mot mer klimatsmarta transporter och energikällor i syfte att nå uppsatta mål på ett kostnadseffektivt sätt. Ett förslag om att införa ett bonus-malus-system för nya lätta fordon och en reduktionsplikt för minskning av växthusgasutsläpp från bensin och dieselbränsle har remitterats.

Regeringen har tagit fram kompletterande välståndsindikatorer som belyser ekonomiska, miljömässiga och sociala aspekter av livskvalitet.

Sverige ska vara tryggt

Regeringen har bl.a. aviserat en betydande skärpning av minimistraffet för grovt vapenbrott och lämnat förslag om att skärpa straffskalan för olovlig hantering av explosiva varor, som exempelvis handgranater. Polismyndigheten har fått medel för att fortsätta arbetet med att få fler poliser närmare medborgarna. Det är angeläget att öka polisen närvaron i utsatta områden. Regeringen har också tillsatt en utredning om ytterligare skydd för blåljuspersonal i deras arbete.

Polisens resurser kommer att förstärkas ytterligare. Den organiserade brottligheten ska bekämpas. Samtidigt ska segregation och ekonomiska klyftor motverkas genom att fler kommer i arbete och genom insatser för en jämlik skola samt genom att bostadsbristen byggs bort och satsningar på trygga bostadsområden.

Samhällsbygget ska öka jämlikheten och sammanhållningen

Även om Sverige fortfarande är relativt jämlikt i ett internationellt perspektiv har de ekonomiska klyftorna ökat under lång tid.

Ökande ojämlikhet tenderar att minska samhörigheten och tilliten bland medborgarna, vilket kan leda till ökade sociala problem och till att förtroendet för samhällets institutioner undergrävs. Därför är det viktigt med en omfördelning av resurser. Ett centralt mål för den ekonomiska politiken är att det växande välståndet ska komma alla till del. Detta är en förutsättning för att medborgarna ska känna ett fortsatt förtroende för

samhällets funktion. Ett av målen inom Agenda 2030 avser jämlikhet. Ett delmål är att till 2030 successivt uppnå och upprätthålla en högre inkomstillväxt än det nationella genomsnittet för de 40 procent av befolkningen som har lägst inkomst. Agenda 2030-delegationen ska våren 2017 lämna förslag till en handlingsplan för Sveriges genomförande av agendan.

De utmaningar Sverige står inför kräver kraftfulla åtgärder. Den svenska ekonomins och de offentliga finansernas styrka ska användas till ett gemensamt samhällsbygge som minskar orättvisorna. I ett svårt parlamentariskt läge och en osäker omvärld ligger regeringens ekonomiska politik fast. Så tar regeringen ansvar i en orolig tid.

Regeringens syn på rådets rekommendationer 2016

Rådet antog landspecifika rekommendationer till medlemsstaterna den 12 juli 2016. I det formella rådsbeslutet rekommenderas Sverige att 2016 och 2017 vidta följande åtgärder:

Ta itu med hushållens ökande skuldsättning genom att korrigera skatteincitamenten, särskilt genom att stegvis begränsa avdragsrätten för utgiftsräntor för bostadslån eller genom att höja fastighetsskatten. Säkerställa att makrotillsynsmyndigheten har mandat att i god tid genomföra åtgärder för att värna den finansiella stabiliteten. Främja bostadsinvesteringar och effektivisera bostadsmarknaden, bland annat genom att införa större flexibilitet i hyressättningen och genom att se över utformningen av beskattningen av kapitalvinster för att underlätta bostadstransaktioner.

Regeringen välkomnar de granskningar som görs inom ramen för den europeiska terminen. Regeringen delar bedömningen att hushållens skuldsättning är en risk för den makroekonomiska stabiliteten. Att dämpa hushållens ökade skuldsättning är en viktig utmaning och regeringen har vidtagit åtgärder för att möta denna utmaning. Rekommendationen behandlas i övrigt i avsnitt 2.2 och i det nationella reformprogrammet.

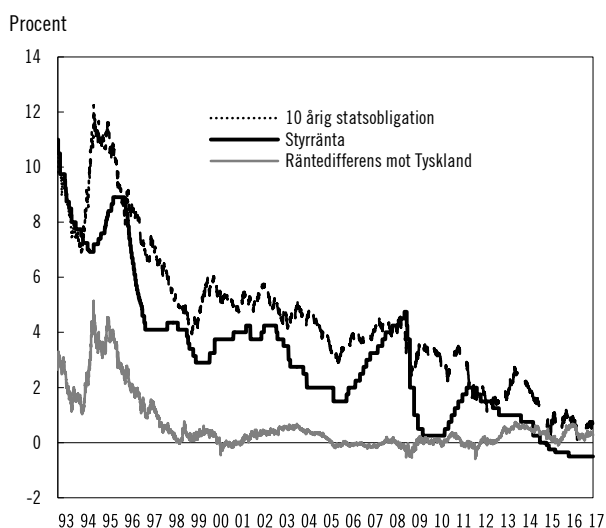
1.5 Penningpolitik

Penningpolitiken i Sverige är expansiv. Riksbanken har sedan december 2011 stegvis sänkt reporäntan från 2 procent till rekordlåga -0,5 procent, som gällt sedan bankens beslut i februari 2016 (se diagram 1.1). Reporäntan har varit negativ sedan februari 2015. Orsakerna till reporäntesänkningarna har varit den låga inflationen, en oro över fallande inflationsförväntningar och det svaga konjunkturläget. Utöver att hålla styrräntan negativ så genomför Riksbanken ett omfattande program med

köp av statsobligationer som kommer att fortgå åtminstone till mitten av 2017.

När det brittiska folket den 23 juni 2016 röstade för att lämna EU uppstod marknadsoro, som bl.a. resulterade i snabbt fallande statsobligationsräntor. Denna oro gick dock relativt snabbt över och ersattes de följande månaderna av stigande inflationsförväntningar i samband med förbättrade internationella ekonomiska utsikter. Under det tredje kvartalet 2016 steg därför svenska och många utländska statsobligationsräntor till nivåerna före den brittiska folkomröstningen. Utgången i det amerikanska presidentvalet i november 2016 ledde till förväntningar om en mer expansiv finanspolitik i USA, vilket medförde fortsatt stigande inflationsförväntningar och ytterligare breda ränteuppgångar i slutet av 2016.

Diagram 1.1 Ränteutvecklingen i Sverige

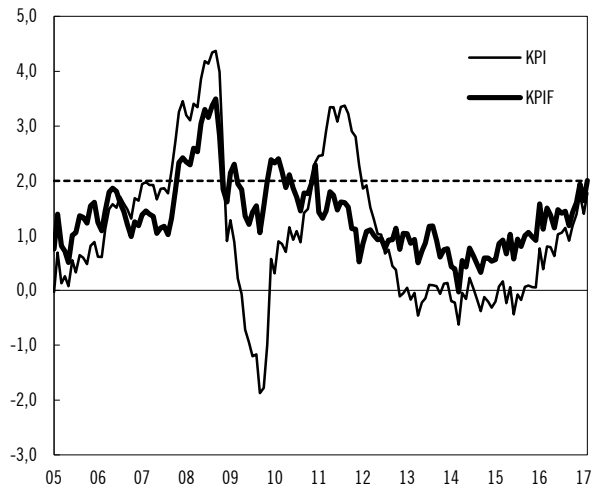


Källor: Riksbanken och Macrobond.

Inflationen beräknad som årlig procentuell förändring av KPI har uppvisat en stigande trend sedan början av 2016 (se diagram 1.2). Ökningen kan till stor del förklaras av stigande energipriser. Höjda priser på tjänster under det första halvåret 2016 bidrog också i hög grad till inflationsutvecklingen. Den underliggande inflationen mätt med KPIF, som visar KPI med fast bostadsränta, har stigit trendmässigt sedan 2014. Eftersom bostadsräntorna i princip varit oförändrade det senaste året så har KPIF-inflationen och KPI-inflationen närmast sig varandra. KPI-inflationen är nu nära inflationsmålet på 2 procent.

Diagram 1.2 Inflationen mätt som KPI och KPIF

Årlig procentuell förändring



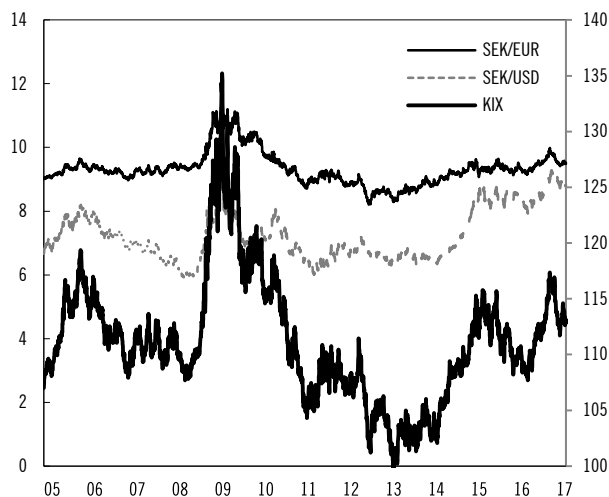
Anm.: Streckad linje visar Riksbankens inflationsmål.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Sverige har sedan november 1992 en rörlig växelkurs. Diagram 1.3 visar kronans utveckling mot euron och den amerikanska dollarn fr.o.m. 2005, tillsammans med det handelsviktade växelkursindexet KIX. Kronan har försvagats mot många valutor sedan 2014, vilket till viss del förklaras av Riksbankens expansiva penningpolitik. Riksbanken har också vid upprepade tillfällen meddelat att den är beredd att agera med ytterligare penningpolitisk stimulans om kronförstärkningar riskerar att bryta uppgången i inflationen.

Diagram 1.3 Kronindexet KIX samt kronans utveckling mot euron och den amerikanska dollarn

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



Källa: Riksbanken.

2 Den makroekonomiska utvecklingen

2.1 Internationell och finansiell ekonomi

Konjunkturåterhämtningen i världen fortsätter, även om den globala BNP-tillväxten var måttlig 2016. Tillväxten i världshandeln och den globala industriproduktionen steg dock i slutet av 2016. Flera indikatorer visar under inledningen av 2017 på en starkare ekonomisk utveckling den närmaste tiden. Den globala tillväxten bedöms stiga något. Den högre tillväxten i omvärlden bidrar till en starkare utveckling på de svenska exportmarknaderna.

BNP-tillväxten i den amerikanska ekonomin steg andra halvåret 2016, efter en svag inledning på året. Flera förtroendeindikatorer visar på en fortsatt relativt hög tillväxt första halvåret 2017. En mer expansiv finanspolitik och stigande konsumentförtroende, bl.a. till följd av en låg arbetslöshet, väntas bidra till utvecklingen. Samtidigt befinner sig den amerikanska ekonomin nära fullt resursutnyttjande och penningpolitiken har börjat stramas åt. Sammantaget förväntas tillväxten bli jämförelsevis hög 2017 och 2018.

Tillväxten var 2016 måttlig i euroområdet och investeringsutvecklingen var dämpad i många länder. Svaga balansräkningar i banksektorn förväntas fortsätta att hålla tillbaka kreditgivning och investeringar även kommande år. Finanspolitiken stramades åt och de offentliga finanserna konsoliderades 2011–2013. Därefter har finanspolitiken i stort sett varit neutral. Denna inriktning förväntas bestå de kommande åren. En fortsatt expansiv penningpolitik bidrar till att stimulera efterfrågan i ekonomin. Sammantaget bedöms BNP i euroområdet 2017 och 2018 växa i ungefär samma måttliga takt som 2016.

Den kinesiska ekonomin 2016 stimulerades av en expansiv penningpolitik och finanspolitiska åtgärder, bl.a. investeringar i infrastruktur. En effekt av stimulanspolitiken har varit en kraftig ökning av bostadspriserna och av den privata sektorns skuldsättning. I slutet av 2016 och under inledningen av 2017 har åtgärder vidtagits för att dämpa prisuppgången på bostäder. En mindre expansiv stabiliseringspolitik förväntas bidra till en viss avmattning i tillväxten 2017 och 2018. Stigande råvarupriser bidrar vidare till en återhämtning i flera av de råvaruexporterande framväxande ekonomier som haft en svag utveckling de senaste åren.

2.2 Svensk ekonomi

Sveriges tillväxt har varit hög de senaste åren och konjunkturläget har förbättrats avsevärt. Tillväxten förväntas bli fortsatt hög 2017, men falla tillbaka något 2018, då den offentliga konsumtionen dämpas framför allt till följd av minskade utgifter för migration och integration. Även exporten växer långsammare efter den kraftiga ökningen 2017. Samman-

taget bedöms resursutnyttjandet vara något ansträngt 2017 och 2018 (se tabell 2.1).

Arbetslösheten har minskat betydligt sedan 2014. År 2016 minskade dock arbetslösheten i en långsammare takt, vilket delvis berodde på att antalet personer i arbetskraften hade ökat relativt snabbt. Sysselsättningen ökade starkt i flera sektorer, och särskilt stark var ökningen inom kommunala myndigheter. De kommande åren väntas arbetslösheten fortsätta att minska till följd av en hög efterfrågan på arbetskraft. Arbetskraftsdeltagandet, dvs. antalet personer i arbetskraften som andel av den arbetsföra befolkningen, har ökat stadigt sedan 2010, särskilt bland utrikes födda. Arbetskraftsdeltagandet fortsätter att öka de närmaste åren, men stabiliseras därefter på en, ur ett internationellt perspektiv sett, hög nivå. Att arbetskraftsdeltagandet inte förväntas fortsätta att öka beror på att grupper med ett lägre genomsnittligt arbetskraftsdeltagande, som äldre och nyanlända, kommer att utgöra en allt större andel av den arbetsföra befolkningen.

Löneutvecklingen var dämpad 2016 och löneförväntningarna är låga. Löneökningstakten 2017 förväntas därför bli lägre än genomsnittet 1993–2016, trots ett starkt arbetsmarknadsläge. Utvecklingen skiljer sig dock något mellan olika branscher. Resursutnyttjandet på arbetsmarknaden har stigit och eftersom detta påverkar löneökningstakten med en viss fördröjning väntas högre löneökningar 2018. Inflationstakten ökade 2016, efter att ha varit låg under en lång tid. Ökningen kan till stor del förklaras av stigande energipriser. Inflationstakten bedöms fortsätta att stiga 2017. De högre energipriserna förväntas fortsätta att ge ett positivt bidrag till inflationen, vilket tillsammans med högre importpriser ökar inflationstakten. Dessutom förväntas det något ansträngda resursutnyttjandet öka företagets möjligheter att höja priserna framöver.

Tabell 2.1 Nyckeltal

Årlig procentuell förändring, om inte annat anges, Baseras på hittills föreslagna och genomförda reformer.

	2016	2017	2018	2019	2020
BNP	3,3	2,6	2,1	2,0	2,5
BNP-gap ¹	-0,1	0,5	0,4	0,1	0,0
Sysselsatta ²	1,5	1,8	1,0	0,7	0,7
Sysselsättningsgrad ³	81,2	81,7	81,8	81,9	81,9
Arbetade timmar ⁴	1,7	1,5	0,9	0,7	0,7
Produktivitet i näringslivet ^{4,5}	1,7	1,9	1,5	1,6	1,9
Arbetslöshet ⁶	6,9	6,6	6,4	6,3	6,2
Löner ⁷	2,5	2,9	3,2	3,4	3,4
KPI ⁸	1,0	1,5	1,6	2,2	2,7

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

² 15–74 år.

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

⁴ Kalenderkorrigerad.

⁵ Produktivitet mäts som förädlingsvärde till baspris per arbetad timme i näringslivet.

⁶ I procent av arbetskraften, 15–74 år.

⁷ Mätt enligt konjunkturlönestatistiken.

⁸ Årsgenomsnitt.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

2.3 Potentiella makroekonomiska obalanser

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

Det makroekonomiska obalansförfarandet

Det makroekonomiska obalansförfarandet är en del av den europeiska terminen och den ekonomiska samordningen i EU. Det inleddes genom att Europeiska kommissionen i november 2016 publicerade 2017 års förvarningsrapport. Rapporten innehöll en preliminär ekonomisk analys av medlemsstaterna, inklusive en resultattavla med indikatorer på områden som skulle kunna utgöra makroekonomiska obalanser. För Sveriges del indikerade obalansförfarandet för 2017, att snabbt fallande exportmarknadsandelar, en hög privat skuldsättning och stigande bostadspriser utgjorde potentiella obalanser.

I februari 2017 publicerade kommissionen djupgranskningar av de 13 medlemsstater som hade identifierats som länder med potentiella obalanser i förvarningsrapporten. Kommissionen gjorde bedömningen att makroekonomiska obalanser förelåg i 7 av dessa medlemsstater, bl.a. Sverige, och att alltför stora obalanser förelåg i 6 medlemsstater. Samtliga medlemsstater som bedöms ha obalanser kommer att vara föremål för särskild övervakning, som dock anpassas efter hur allvarliga obalanserna bedöms vara.

Inom ramen för den europeiska terminen kommer kommissionen att lämna förslag på åtgärder för att hantera dessa obalanser. Förslagen ingår i det paket med landsspecifika rekommendationer som kommissionen presenterar i maj 2017. Den information som ges i medlemsstaternas nationella reformprogram och konvergens- eller stabilitetsprogram kommer att beaktas. Om kommissionen anser att en medlemsstat som bedöms ha alltför stora obalanser vidtar otillräckliga åtgärder, kan kommissionen rekommendera rådet att öppna förfarandet, vilket utgör den korrigerande delen av det makroekonomiska obalansförfarandet.

I 2017 års djupgranskning av Sverige bedömer kommissionen att det föreligger makroekonomiska obalanser, som framför allt utgörs av hushållens höga och ökande skuldsättning samt de snabbt stigande bostadspriserna.

Hushållens skuldsättning

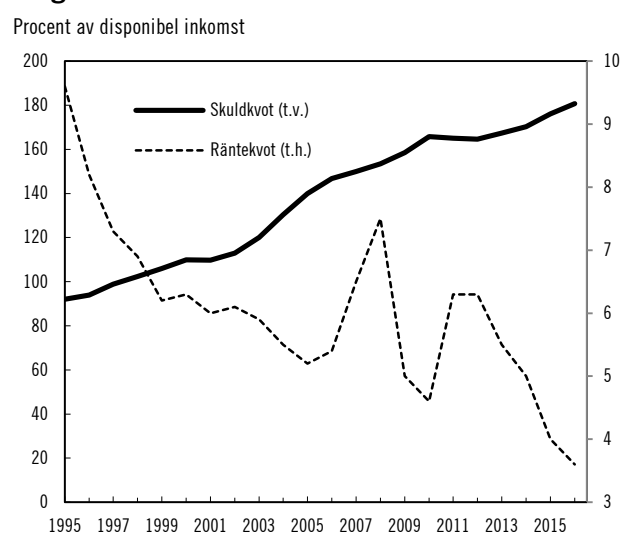
En hög skuldsättning, oavsett om den är i den privata eller offentliga sektorn, kan leda till problem för såväl den finansiella stabiliteten som den makroekonomiska utvecklingen.

År 1995 – 2016 ökade de svenska hushållens skuldsättning betydligt (se diagram 2.1). På aggregerad nivå kan utvecklingen beskrivas i termer av skuldkvot och räntekvot, där skulden respektive räntebetalningarna efter skatt jämförs med hushållens disponibla inkomster. Trots att skuldkvoten ligger på en historiskt hög nivå är räntekvoten den lägsta på de senaste 20 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 uppgick skuldkvoten i slutet av 2016 till drygt 180 procent av hushållens disponibla inkomster. De svenska hushållens skuldsättning är hög sett ur både ett historiskt perspektiv och jämfört med andra länder.

Hushållens ökade skuldsättning de senaste två decennierna kan förklaras av att det under de senaste åren byggts många bostadsrätter och småhus som hushållen köper med hjälp av bostadslån. En större andel av hushållen äger nu sin bostad. Kostnaderna för bolån och bostadsägande har minskat till följd av lägre räntor och ett tak på fastighetsavgiften som ca 60 procent av småhusägarna når. Det gör att hushållen i allmänhet kan hantera en högre individuell skuldkvot. Uppgången i den aggregerade skuldkvoten förklaras således både av att fler hushåll har lån och att hushållen i genomsnitt har större lån. Kommissionen har i sin djupgranskning av Sverige funnit att unga hushåll har en hög skuldkvot.

Diagram 2.1 Hushållens skuldkvot och räntekvot



Källa: Statistiska centralbyrån.

Även om risken för finansiell instabilitet bedöms som låg, är det befogat att noga följa och övervaka den hög skuldsättning bland hushåll.

Regeringen anser att det är av central betydelse att vidta väl avvägda åtgärder för att dämpa ökningstakten i hushållens skuldsättning, så att inte åtgärderna utlöser en snabb och okontrollerad nedgång av bostadspriserna, med betydande negativa effekter på tillväxt och sysselsättning som följd. Under hösten 2010 beslutade Finansinspektionen om ett allmänt råd för lån med bostaden som pant. Det s.k. bolånetaket innebär att nya lån inte bör överstiga 85 procent av bostadens marknadsvärde. Finansinspektionens årliga bolåneundersökningar har visat att andelen hushåll med nya bolån med belåningsgrader över 85 procent har minskat kraftigt sedan 2010.

Ökade amorteringar innebär att hushållens skulder på sikt minskar, vilket förbättrar hushållens motståndskraft mot störningar. Den lagreglering, som ger Finansinspektionen behörighet att utfärda föreskrifter om amorteringskrav på nya bolån trädde i kraft den 1 maj 2016. Därefter har Finansinspektionen, efter regeringens godkännande, beslutat om föreskrifter om amorteringskrav, som trädde i kraft den 1 juni 2016.

Vidare träffade regeringspartierna, de borgerliga partierna och Vänsterpartiet i oktober 2016 en bred politisk överenskommelse om att förstärka Finansinspektionens möjligheter att vidta makrotillsyns-åtgärder. Finansdepartementet remitterade därefter promemorian Ytterligare verktyg för makrotillsyn, som är baserad på den politiska överenskommelsen som föreslår i huvudsak att Finansinspektionen ska ges förstärkt lagstöd att, efter regeringens godkännande, kunna vidta åtgärder för att motverka finansiella obalanser på kreditmarknaden. Lagändringarna föreslås träda ikraft den 1 februari 2018.

Regeringen delar kommissionens bedömning att skattesystemet kan påverka rörligheten på bostadsmarknaden. De senaste årens förändringar av bostadsbeskattningen har gått i riktningen mot en minskad löpande beskattning och en ökad beskattning vid transaktionstillfällen. För att öka rörligheten på bostads- och arbetsmarknaden har reglerna för uppskov med kapitalvinst vid avyttring av privatbostäder ändrats fr.o.m. 1 januari 2017. Ändringen innebär att taket för uppskovsbelopp har slopats för avyttringar av privatbostäder som sker under perioden 21 juni 2016–30 juni 2020. Dessutom har metoden för att beräkna uppskovets storlek vid köp av en billigare bostad ändrats så att den, utom i vissa undantagsfall, är mer generös.

En rad åtgärder har således vidtagits de senaste åren i syfte att stärka bankernas motståndskraft mot finansiella kriser och dämpa ökningstakten i hushållens skuldsättning. Regeringen och berörda myndigheter fortsätter att genomlysa riskerna med hushållens skuldsättning och är beredda att vidta ytterligare åtgärder om det skulle krävas.

3 Offentliga finanser

3.1 Redovisningsprinciper

I detta avsnitt redovisas prognosen för de offentliga finanserna i 2017 års ekonomiska vårproposition (prop. 2016/17:100). Redovisningen av den offentliga sektorns inkomster och utgifter utgår från EU:s regelverk för nationalräkenskaper (ENS 2010). Regeringens redovisning, som också används av Konjunkturinstitutet, skiljer sig dock delvis från ENS 2010 (se tabell 3.1). I huvudsak beror skillnaderna på att delar av försäljningsintäkterna från offentlig verksamhet redovisas på utgiftssidan, som en avdragspost i de offentliga konsumtionsutgifterna, i den nationella statistiken, medan dessa intäkter redovisas på intäktssidan enligt ENS 2010. Däremot skiljer sig inte beräkningen av det finansiella sparandet. En detaljerad redovisning av den offentliga sektorns finanser enligt ENS 2010 (och EDP) finns i tabell C.2a i bilaga C.

Tabell 3.1 Den offentliga sektorns finanser enligt regeringens redovisning och ENS2010

Procent av BNP

	2016	2017	2018	2019	2020
VÅP17					
Inkomster	49,4	49,0	49,0	49,1	49,1
Utgifter	48,5	48,7	48,4	47,7	47,0
Finansiellt sparande	0,9	0,3	0,6	1,4	2,1
ENS 2010					
Inkomster	50,3	49,9	49,9	50,0	50,0
Utgifter	49,4	49,6	49,3	48,6	47,9
Finansiellt sparande	0,9	0,3	0,6	1,4	2,1

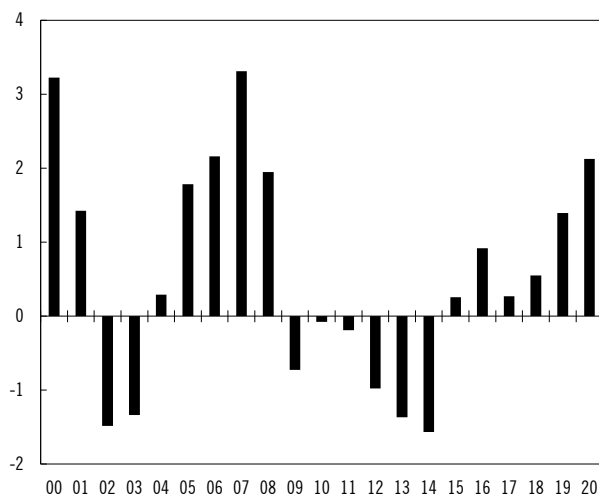
Anm.: VÅP17 = 2017 års ekonomiska vårproposition.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

3.2 Utvecklingen av de offentliga finanserna

De offentliga finanserna har förstärkts kraftigt sedan 2014 (se diagram 3.1). Efter den snabba återhämtningen förbättrades det finansiella sparandet ytterligare 2016, om än i något långsammare takt. Att de offentliga finanserna förbättrats beror dels på den starka tillväxten i ekonomin, dels på att regeringen sedan den tillträdde fört en ansvarsfull ekonomisk politik. De offentliga utgifterna har vuxit betydligt långsammare än BNP, trots de högre utgifter som uppstod till följd av det mycket stora antalet personer som sökte asyl i Sverige hösten 2015.

Diagram 3.1 Offentliga sektorns finansiella sparande 2000–2020

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

År 2017 bedöms både en långsammare tillväxt av inkomsterna och en snabbare utgiftsökning leda till att de offentliga finanserna tillfälligt försämras. Från och med 2018 bedöms de med en oförändrad politik successivt förstärkas igen till följd av att utgifterna minskar som andel av BNP.

Vid en oförändrad politik sker normalt en förstärkning av det finansiella sparandet, då skatteintäkterna normalt ökar i ungefär samma takt som BNP i löpande priser, medan de offentliga utgifterna ökar något långsammare. Anledningen till detta är att många transfereringar inte automatiskt räknas upp i takt med att ekonomin växer. Anslagen till de statliga myndigheterna kompenseras vidare inte fullt ut för att lönerna ökar, eftersom en viss produktivitetsökning förutsätts i pris- och löneomräkningssystemet. Utan nya aktiva beslut förstärks därför de offentliga finanserna normalt automatiskt.

Tabell 3.2 Den offentliga sektorns finanser

Procent av BNP, om inte annat anges

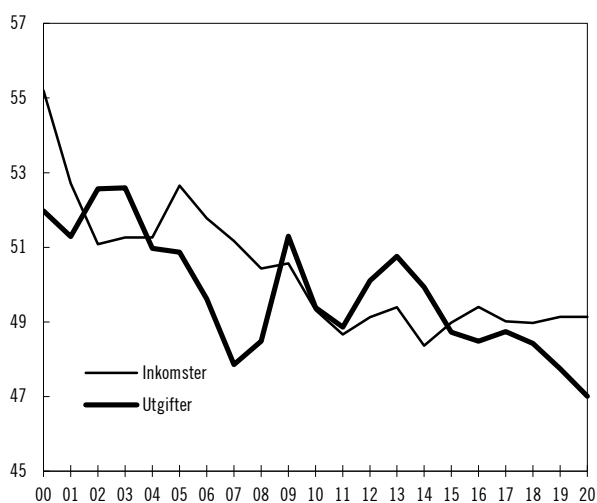
	Mdkr					
	2016	2016	2017	2018	2019	2020
Inkomster	2 163	49,4	49,0	49,0	49,1	49,1
Skatter och avgifter	1 914	43,7	43,5	43,4	43,6	43,6
Hushållens direkta skatter	569	13,0	13,0	13,0	13,1	13,1
Företagens direkta skatter	120	2,7	2,7	2,7	2,8	2,8
Arbetsgivaravgifter	234	5,3	5,3	5,3	5,3	5,3
Indirekta skatter	991	22,6	22,5	22,4	22,4	22,3
Kapitalinkomster	66	1,5	1,4	1,4	1,4	1,5
Övriga inkomster	183	4,2	4,1	4,1	4,1	4,1
Utgifter	2 123	48,5	48,7	48,4	47,7	47,0
Transfereringar ¹	769	17,4	17,5	17,4	17,0	16,7
Konsumtion	1 144	26,1	26,3	25,9	25,6	25,2
Investeringar	191	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4
Ränteutgifter	25	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7
Utgifter för kapitalavkastning på pensionsskulden	7	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Finansiellt sparande	40	0,9	0,3	0,6	1,4	2,1
Primärt finansiellt sparande	59	1,3	0,7	1,1	1,9	2,7
Konsoliderad bruttoskuld	1 820	41,6	39,5	37,3	34,7	31,4
Nettoskuld	-919	-21,0	-22,5	-23,3	-24,6	-26,7

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Förändringarna av den offentliga sektorns finansiella sparande förklaras huvudsakligen av utvecklingen i staten. Det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet beräknas försvagas något 2017 jämfört med 2016, för att därefter i det närmaste redovisa balans fram t.o.m. 2020. Den kommunala sektorn förväntas redovisa ett negativt finansiellt sparande under prognosperioden, men ett positivt resultat enligt de redovisningsprinciper som gäller för det kommunala balanskravet (se vidare avsnitt 3.6).

Diagram 3.2 Offentliga sektorns inkomster och utgifter 2000–2020

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Skattekvoten beräknas minska med 0,2 procentenheter 2016 och 2017. Den större delen av minskningen beror på intäkterna från skatt på produktion beräknas minska.

Skattekvoten beräknas vara mer eller mindre oförändrad 2018, men öka något 2019 jämfört med 2017. Bland annat beräknas intäkterna från skatt på kapital växa snabbare än BNP. De totala intäkterna om andel av BNP väntas utvecklas i linje med skattekvoten och minska från 49,4 procent av BNP 2016 till 49,1 procent av BNP 2020 (se diagram 3.2).

Utgifterna som andel av BNP

Utgiftskvoten, dvs. utgifternas storlek i förhållande till BNP, beräknas öka marginellt 2017 jämfört med 2016. Framför allt är det transfereringarna till utlandet som växer snabbare än BNP, vilket följer av att dessa transfereringar tillfälligt var lägre 2016. Detta beror på att den retroaktiva rabatt som Sverige erhållit på medlemsavgiften till EU, och som räknas av mot avgiften 2017, enligt direktiv från Eurostat ska redovisas i NR 2016. Med oförändrad politik växer utgifterna för framför allt offentlig konsumtion och transfereringar till hushåll långsammare än BNP fr.o.m. 2018, vilket bidrar till att förstärka de offentliga finanserna.

Förstärkningen av det finansiella sparandet sker i staten

Förstärkningen av den offentliga sektorns finanser har framför allt skett i staten (se tabell 3.3). Sparandet väntas dock tillfälligt försvagas 2017 när utgifterna ökar snabbare än 2016, vilket i stor utsträckning kan förklaras av den effekt som uppstod av att rabatten på EU-avgiften tillfälligt minskade utgifterna 2016. Dessutom väntas kostnaderna för asylsökande fortsätta att öka något jämfört med 2016. Statens inkomster från skatter och utdelningar väntas också växa något långsammare än 2016.

Från och med 2018 beräknas det finansiella sparandet i staten, med oförändrad politik, successivt stärkas till följd av den automatiska

budgetförstärkningen. Utgifterna minskar också som andel av BNP till följd av att kostnaderna för migration och integration successivt väntas minska.

Tabell 3.3 Finansiellt sparande och statens budgetsaldo

Procent av BNP

	2016	2017	2018	2019	2020
Finansiellt sparande offentlig sektor	0,9	0,3	0,6	1,4	2,1
Staten	1,1	0,6	1,0	2,0	2,6
Ålderspensionssystemet	0,1	0,0	-0,1	-0,1	0,0
Kommunsektorn	-0,3	-0,3	-0,4	-0,5	-0,5
Statens budgetsaldo	1,9	0,0	1,1	2,0	2,4
Statsskuld	29,6	27,6	25,2	22,3	18,8

Källor: Statistiska centralbyrån, Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

3.3 Finansiell förmögenhet och konsoliderad bruttoskuld

Maastrichtskulden definieras av EU-regler och är det skuldbegrepp som används vid bedömningen av medlemsländernas offentliga finanser inom ramen för stabilitets- och tillväxtpakten. För Sverige innebär definitionen att skulden består av den konsoliderade statsskulden och kommunsektorns skulder på kapitalmarknaden, med avdrag för AP-fondernas innehav av statsobligationer.

Inför att Sverige den 1 januari 1995 blev medlem i EU uppgick den konsoliderade bruttoskulden till över 1 200 miljarder kronor, vilket motsvarade ca 70 procent av BNP. Sedan dess har skulden ökat med ca 600 miljarder kronor, för att vid utgången av 2016 uppgå till strax över 1 800 miljarder kronor.

Statens finansiering av Riksbankens lån för förstärkningen av valutaservan 2009 och 2013 ökade skulden med närmare 3 procent av BNP respektive år. Samtidigt ökade statens fordringar på Riksbanken i motsvarande utsträckning. Vidare ökade skulden 2014 med ca 1,8 procent av BNP till följd av regelförändringar som innebär att andra myndigheter än Riksgäldskontoret får inneha utestående återköpsavtal avseende finansiella instrument, s.k. repor, över årsskiften. Tillgångar och skulder påverkas dock i lika stor utsträckning i NR och förändringen påverkar därför inte den finansiella förmögenheten. Eftersom dessa repor hanteras av Kammarkollegiet påverkas inte statsskulden enligt redovisningen i statsbudgeten, som endast speglar Riksgäldskontorets skuldhandling. I övrigt bidrog även underskotten i de offentliga finanserna och valutakurseffekter till att skulden ökade mellan 2012 och 2014.

Skulden har emellertid minskat kraftigt som andel av BNP sedan 1994, och uppgick vid utgången av 2016 till 41,6 procent av BNP, vilket är betydligt lägre än referensvärdet inom stabilitets- och tillväxtpakten om högst 60 procent av BNP. Utvecklingen av skulden beror på det

finansiella sparandet, som kan fördelas på primärt sparande, ränteutgifter och det s.k. stock-flödet. Detta flöde utgörs av finansiella transaktioner och periodiseringar som inte påverkar det finansiella sparandet. Bruttoskulden beräknas minska under hela prognosperioden till följd av de starkare offentliga finanserna. År 2020 beräknas skulden uppgå till ca 31 procent av BNP.

Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet förstärks

Den offentliga sektorn har en positiv finansiell nettoförmögenhet som huvudsakligen hänförs till AP-fonderna i ålderspensionssystemet. Statens finansiella nettoförmögenhet är negativ och kommunsektorns finansiella tillgångar och skulder har sedan år 2000 i stort sett varit lika stora.

Utöver Maastrichtskulden inkluderas även statens och den kommunala sektorns åtaganden för de förmånsbestämda tjänstepensionerna som intjänats fr.o.m. 1998 i den totala skulden.

Den finansiella nettoförmögenheten uppgick till 21 procent av BNP 2016, vilket var en ökning på närmare 2 procent av BNP jämfört med 2015. Av ökningen var 0,9 procentenheter hänförlig till överskottet i de offentliga finanserna, medan BNP-tillväxten i stället medförde ett negativt bidrag på 0,9 procentenheter. Övriga förändringar, som främst avser värdeförändringar på tillgångar i pensionssystemet, svarade för en förstärkning på 1,8 procentenheter.

Överskottet i det finansiella sparandet medför tillsammans med förväntade värdeförändringar av tillgångarna, främst i pensionssystemet, att den finansiella nettoförmögenheten successivt ökar 2018–2020. Från och med budgetpropositionen för 2017 görs prognoser för värdeökningarna av värdepapperstillgångarna i samtliga sektorer

3.4 Avstämning mot målet för den offentliga sektorns finansiella sparande

Enligt målet för det finansiella sparandet ska sparandet i den offentliga sektorn motsvara 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Att målet för det finansiella sparandet är formulerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel, i stället för som ett årligt mål, är motiverat av stabiliseringspolitiska skäl. Om målet skulle vara 1 procent av BNP varje enskilt år skulle finanspolitiken behöva stramas åt också när konjunkturen försvagas för att säkerställa att det årliga målet nåddes. Finanspolitiken skulle då förstärka konjunktursvängningarna i stället för att stabilisera dem. Att målet är formulerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel gör det dock svårare att följa upp huruvida finanspolitiken ligger i linje med målet, eftersom det är svårt att bedöma när en konjunkturcykel börjar och slutar, samt i vilket konjunkturläge ekonomin befinner sig.

Regeringens uppföljning av målet för den offentliga sektorns finansiella sparande

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

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

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

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

Procent av BNP, om inte annat anges

	2016	2017	2018	2019	2020
Finansiellt sparande	0,9	0,3	0,6	1,4	2,1
Bakåtblickande tioårigt medelvärde	0,2				
Sjuårsindikatorn	0,1	0,6			
Strukturellt sparande ¹	1,0	0,3	0,6	1,4	2,2

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Bakåtblickande tioårssnitt

Det genomsnittliga finansiella sparandet var 0,2 procent av BNP 2007–2016 (se tabell 3.4). Den låga nivån förklaras delvis av den utdragna lågkonjunktursens effekter på de offentliga finanserna, men också av flera ofinansierade åtgärder, framför allt skattesänkningar, som vidtogs före 2015.

Sjuårsindikatorn

Sjuårsindikatorn är ett genomsnitt av sparandet det aktuella året och tre år framåt respektive tre år bakåt i tiden, justerat för engångseffekter under denna tidsperiod. Sjuårsindikatorn visar att det offentliga sparandet låg 0,9 procent av BNP under målnivån 2016, men att det förbättras med ca 0,5 procent av BNP till 2017 (se tabell 3.4).

Strukturellt sparande

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

År 2016 bedöms det strukturella sparandet ha varit i nivå med målnivån på 1 procent. Det strukturella sparandet bedöms därefter försvagas till 0,3 procent av potentiell BNP 2017. Det strukturella sparande påverkas dock också det året av temporärt höga utgifter för asylsökande. Att det strukturella sparandet försämras mellan 2016 och 2017 beror i huvudsak på tillfälliga faktorer. Faktorerna består bl.a. av ytterligare öknings i utgifter för migration och en något svagare utveckling av inkomsterna i förhållande till BNP-tillväxten. Utan nya finanspolitiska åtgärder förstärks det strukturella sparandet betydligt fr.o.m. 2018 och framåt.

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

Regeringens ansvarsfulla finanspolitik har i kombination med tillväxten i svensk ekonomi gjort det möjligt att både vända det stora underskottet från 2014 till överskott och samtidigt finansiera angelägna samhällsinvesteringar. Enligt de senaste beräkningarna uppvisar de offentliga finanserna överskott fr.o.m. 2015 och framåt. Regeringen bedömer att någon tydlig avvikelse från överskottsmålet inte längre föreligger. Både det finansiella och det strukturella sparandet bedöms 2016 och framåt ligga i linje med överskottsmålet, även om en temporär nedgång väntas 2017.

Regeringens bedömning av uppfyllelsen av det medelfristiga budgetmålet i stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del

Sveriges medelfristiga budgetmål innebär att det strukturella sparandet inte ska understiga -1 procent av potentiell BNP enligt Europeiska kommissionens bedömning.

Tabell 3.5 Strukturellt sparande enligt Europeiska kommissionen

Procent av potentiell BNP

	2016	2017	2018
Strukturellt sparande	0,3	-0,3	0,3
Medelfristigt budgetmål (MTO)	-1,0	-1,0	-1,0

Källa: Europeiska kommissionens vinterprognos (februari 2017).

I Europeiska kommissionens senaste prognos, som publicerades i februari 2017, bedömdes det strukturella sparandet i Sverige ha uppgått till 0,3 procent av potentiell BNP 2016 (se tabell 3.4). Sparandet bedöms 2017 och 2018 att uppgå till -0,3 respektive 0,3 procent av potentiell BNP, vilket är lägre än regeringens bedömning (se tabell 3.5). Skillnaden beror bl.a. på olika bedömningar av den ekonomiska utvecklingen och på olika beräkningsmetoder för det strukturella sparandet samt att kommissionens prognos publicerades innan det starka utfallet för det finansiella sparandet för 2016 hade publicerats i NR. Kommissionens februariprognos indikerar, trots att den är lägre än regeringens och inte tar hänsyn till det starka utfallet i nationalräkenskaperna för 2016, att Sverige förväntas uppfylla det medelfristiga målet samtliga år.

Sammanfattningsvis kan regeringen konstatera att marginalerna till gränsvärdena i stabilitets- och tillväxtpaktens korrigerande del är goda samt att Sverige förväntas uppfylla kraven i den förebyggande delen av stabilitets- och tillväxtpakten.

3.5 Uppföljning av utgiftstaket

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

Enligt budgetlagen är det obligatoriskt för regeringen att i budgetpropositionen föreslå en nivå på utgiftstaket för det tredje tillkommande året. Den föreslagna nivån utgör underlag för riksdagens beslut om utgiftstak. I budgetpropositionen för 2018 kommer regeringen i enlighet

med budgetlagen att föreslå en nivå på utgiftstaket för 2020. Regeringen gör i 2017 års ekonomiska vårproposition bedömningen att utgiftstakets nivå för 2020 bör uppgå till 1 466 miljarder kronor. En bedömd nivå blir inte föremål för riksdagsbeslut.

Budgeteringsmarginalen under utgiftstaket beräknas för 2017 uppgå till 32 miljarder kronor, vilket regeringen bedömer som tillräckligt för att hantera den osäkerhet som finns i utgiftsutvecklingen. För 2018 och 2019 beräknas budgeteringsmarginalen uppgå till 61 miljarder kronor respektive 112 miljarder kronor.

Tabell 3.6 Beslutade nivåer på utgiftstaket

Miljarder kronor, om inte annat anges

	2015	2016	2017	2018	2019
Utgiftstak	1 158	1 215	1 274	1 332	1 392
Procent av BNP	27,7	27,7	27,8	28,0	28,1
Takbegränsade utgifter	1 135	1 184	1 242	1 271	1 280
Procent av BNP	27,1	27,1	27,1	26,7	25,8
Budgeteringsmarginal	23	31	32	61	112
Procent av BNP	0,6	0,7	0,7	1,3	2,3

Anm.: Budgeteringsmarginalen är skillnaden mellan utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna.
Källor: Ekonomistyrningsverket, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

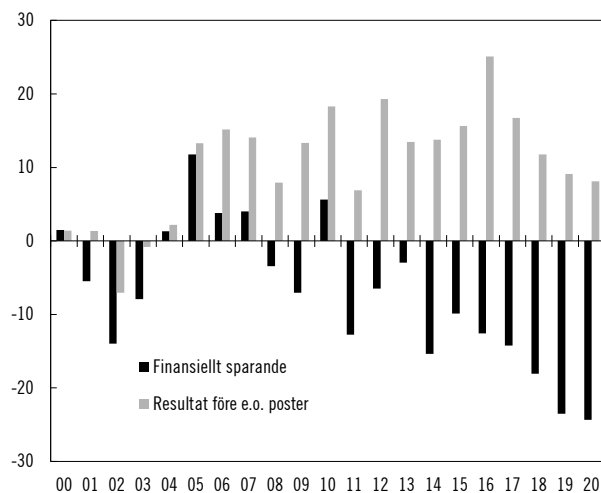
3.6 Uppföljning av kravet på en god ekonomisk hushållning i kommunsektorn och det kommunala balanskravet

Målet för den offentliga sektorns finansiella sparande (se avsnitt 1.1) inkluderar även det finansiella sparandet i kommunsektorn, dvs. i kommuner och landsting samt vissa andra kommunala organisationer. Överskottsmålet är uttryckt i termer av finansiellt sparande som detta definieras i NR. För kommuner och landsting är emellertid det ekonomiska resultatet, och inte det finansiella sparandet, avgörande för huruvida de uppfyller kommunallagens krav på en balanserad budget. Enligt detta krav ska kommuner och landsting upprätta en budget så att intäkterna överstiger kostnaderna. Endast om synnerliga skäl föreligger får avvikelser göras från balanskravet. Ett negativt resultat i bokslutet ska regleras inom tre år, om inte synnerliga skäl föreligger. Detta krav anger den lägsta godtagbara resultatnivån på kort sikt.

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

Diagram 3.3 Kommunsektorns resultat och finansiella sparande

Miljarder kronor



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

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

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

Resultatutvecklingen i kommunsektorn

Kommunsektorn redovisade 2016 ett resultat som före extraordinära poster som uppgick till 25 miljarder kronor (se diagram 3.3). Det starka resultatet förklaras till stor del av en gynnsam utveckling av skatteunderlaget. Att det extra tillskott av statsbidrag om 10 miljarder kronor som kommuner och landsting erhöll i december 2015, till stor del redovisades som en intäkt 2016 i redovisningen, bidrog även till detta resultat.

3.7 Statliga garantier

Regeringen får enligt budgetlagen ställa ut kreditgarantier och göra andra liknande åtaganden för det ändamål och med högst det belopp som riksdagen bestämmer. Ett statligt garantiåtagande innebär att staten går i borgen för någon annans betalningsåtagande, vilket leder till en finansiell risk för staten.

Generella regler för hanteringen av statliga garantier finns i budgetlagen och förordningen (2011:211) om utlåning och garantier. Regelverket innebär bl.a. att en garantiavgift motsvarande den förväntade kostnaden för åtagandet ska tas ut, om inte riksdagen beslutat annat. Denna kostnad består av de förväntade förluster och administrativa kostnader som är förknippade med åtagandet. Förväntad förlust är ett statistiskt mått för de kreditförluster som beräknas kunna uppstå på grund av att garanti- eller låntagaren med en viss sannolikhet inte kommer att fullgöra sitt åtagande. Avgifterna för förväntade förluster sätts in på konton hos Riksgäldskontoret, i bank eller placeras i värdepapper. Garantiverksamheten förväntas därmed vara självfinansierad på lång sikt. Detta regelverk kallas för den statliga garantimodellen. Exempel på stora garantiåtaganden som omfattas av garantimodellen är exportkreditgarantier och kreditgarantier för infrastrukturprojekt.

Riksdagen har dock möjlighet att besluta om att andra villkor än de som följer av garantimodellen ska tillämpas. Det finns också garantier som utfärdats med andra villkor. Avgifterna för sådana garantier är vanligen angivna direkt i lag och kan fastställas på andra grunder än att de ska täcka de förväntade kostnaderna. Insättningsgarantin, som utgör statens ojämförligt största garantiåtagande, och investerarskyddet är exempel på garantier som är reglerade i särskild ordning.

Garantikapital till internationella finansiella organisationer utgör ett annat, av riksdagen beslutat, undantag från garantimodellen.

Riksgäldskontoret gör på regeringens uppdrag årligen en riskanalys avseende statens garanti- och utlåningsverksamhet. Av 2017 års rapport framgår att risken för stora förluster bedöms vara fortsatt låg.

Garantiportföljens sammansättning

I tabell 3.7 redovisas en sammanställning av utfärdade garantier och utfästelser. Statens garantiportfölj uppgick vid utgången av 2016 till 2 043 miljarder kronor. Störst av åtagandena var insättningsgarantin (1 666 miljarder kronor) följt av kreditgarantierna (233 miljarder kronor) och garantier om tillförsel av kapital (136 miljarder kronor). Pensionsgarantierna och de resterande garantierna uppgick till sammanlagt 9 miljarder kronor.

Tabell 3.7 Statliga garantiåtaganden och utfästelser 31 december 2016

Miljarder kronor

	Garantier	Utfästelser	Utgiftsområde
Insättningsgarantin¹	1 666,0		2 Samhällsekonomi och finansförvaltning
Investerarskyddet²			2 Samhällsekonomi och finansförvaltning
Kreditgarantier	232,8	63,7	
Varav			
Bankgarantier	0,0		2 Samhällsekonomi och finansförvaltning
Exportkreditgarantier ³	201,5	63,7	24 Näringsliv
U-kreditgarantier	1,1	0,0	7 Internationellt bistånd
Fristående garantier	3,9	0,0	7 Internationellt bistånd
Infrastruktur	18,6		22 Kommunikationer
Bostadskrediter	2,0		18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik
Internationella åtaganden	5,8		2 Samhällsekonomi och finansförvaltning 7 Internationellt bistånd 22 Kommunikationer
Övrigt	0,0		1 Rikets styrelse 6 Försvar och samhällets krisberedskap 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel
Garantier om tillförsel av kapital	135,9		
Varav			
Kapitaltäckningsgarantier ⁴	1,3		22 Kommunikationer
Grundfondsförbindelser	0,4		22 Kommunikationer
Garantikapital	134,1		2 Samhällsekonomi och finansförvaltning 7 Internationellt bistånd
Pensionsgarantier⁵	8,5		2 Samhällsekonomi och finansförvaltning 16 Utbildning och universitetsforskning 22 Kommunikationer 24 Näringsliv
Övriga garantier	0,0		16 Utbildning och universitetsforskning 22 Kommunikationer
Total	2 043,2	63,7	

¹ Åtagandet för insättningsgarantin avser den 31 december 2016 (Redovisades tidigare enligt annan princip).² För investerarskyddet kan storleken på statens åtagande inte anges.³ Avser såväl bundna som obundna utfästelser.⁴ Utöver det redovisade beloppet finns en kapitaltäckningsgaranti för vilken inget värde har uppskattats då garantierna är obegränsade till tid och belopp.⁵ Åtagandet för pensionsgarantier avser den 31 december 2015.

Källa: Riksgäldskontoret.

Förväntade förluster i statens garantiportfölj

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

I syfte att ta fram ett resultat för garantiverksamheten analyseras förhållandet mellan avsättningar för förväntade förluster och de tillgångar som finns i form av både inbetalda och kommande garantiavgifter. Jäm-

förelsen visar att för den del av garantiportföljen som omfattas av garantimodellen täcks avsättningarna för förväntade förluster väl av de avgifter som redan inbetalats (redovisas som garantitillgångar i tabell 3.8). Därutöver tillkommer nuvärdet av framtida avgifter. Exportkreditnämndens garantiverksamhet utgör i dagsläget en väsentlig andel av överskottet.

Tabell 3.8 Jämförelse mellan avsättningar för förväntade förluster och tillgångar i garantiverksamheten 31 december 2016 (exklusive insättningsgarantin, investerarskyddet, bankgarantier och garantikapital)

Miljarder kronor

Myndighet	Avsättningar för			Nuvärde av framtida avgifter
	Garanti-engagemang	förväntade kostnader	Garanti-tillgångar	
Riksgäldskontoret	33,3	0,6	1,3	0,0
Exportkreditnämnden	192,5	12,0	29,6	4,6
Sida	5,0	0,3	2,2	0,0
Boverket	2,0	0,0	2,3	-
Summa	232,8	12,9	35,3	4,7

Källa: Riksgäldskontoret.

4 Alternativscenarier och jämförelse med Sveriges konvergensprogram 2016

4.1 Alternativscenarier

Prognoser över den ekonomiska utvecklingen omgärdas av osäkerhet. För att belysa denna osäkerhet redogörs i detta avsnitt för några faktorer som skulle kunna leda till en utveckling som markant skiljer sig från prognosen.

Den internationella utvecklingen är osäker

Sverige är en liten, öppen ekonomi, vilket innebär att utvecklingen i omvärlden starkt påverkar den svenska tillväxten. I likhet med de senaste åren är osäkerheten om den framtida utvecklingen i omvärlden betydande.

Den politiska osäkerheten är hög i flera länder. Flera allmänna val ska hållas i Europa under 2017, t.ex. i Frankrike och Tyskland. Den ökade osäkerheten avspeglas exempelvis i större skillnader mellan statsobligationsräntorna i olika delar av EU den senaste tiden. Samtidigt kan den ekonomiska utvecklingen bli starkare om den politiska oron avtar och företag och hushåll i omvärlden blir mer optimistiska om framtiden än vad som har antagits. Utträdesförhandlingarna mellan EU och Storbritannien väntas starta våren 2017. Beroende på hur förhandlingarna

fortlöper kan det innebära en annan ekonomisk utveckling i Storbritannien än vad som antas i prognosen, vilket i förlängningen kan påverka andra länder som är nära sammankopplade med den brittiska ekonomin. Innehållet i den nya amerikanska regeringens ekonomiska politik har ännu inte klargjorts, men förefaller inriktat på en mer restriktiv handels- och migrationspolitik. Ökad protektionism i omvärlden kan leda till en svagare utveckling av världshandeln.

Även en ökad turbulens på finansmarknaderna, och ett försämrat förtroende för den ekonomiska utvecklingen bland företag och hushåll, skulle kunna innebära en sämre internationell utveckling än den som ligger till grund för regeringens prognos. Det råder osäkerhet på marknaden om den europeiska banksektorns stabilitet, då flera banker uppvisar svag lönsamhet och har en stor andel osäkra lån. Det finns utöver det en oro för Greklands offentliga skuldutveckling och förmåga att genomföra sitt stödprogram. Det låga ränteläget har vidare bidragit till stigande tillgångspriser. Ändrade förväntningar om penningpolitiken kan leda till en snabb och kraftig korrigerings av tillgångspriserna, vilket skulle kunna leda till minskad konsumtion och minskade investeringar.

I euroområdet kan investeringstillväxten bli starkare än vad som antagits i denna prognos. Investeringsutvecklingen har hittills varit dämpad, men tillväxten i bygginvesteringarna har stigit och bankutlåningen till hushåll och icke-finansiella företag ökat. Stigande förtroende i näringslivet, stigande kapacitetsutnyttjande i tillverkningsindustrin och en fortsatt expansiv penningpolitik innebär att det finns förutsättningar för en starkare investeringsutveckling. Det skulle gynna svensk exportindustri.

Även tillväxten i de framväxande ekonomierna utgör en betydande osäkerhetsfaktor. En starkare utveckling i Kina och många andra framväxande ekonomier skulle leda till en högre svensk exporttillväxt. Men tillväxten i Kina kan även bromsa in snabbare än väntat. Den politiska ledningen i Kina har ett mål om en mer hållbar ekonomisk tillväxt. Tillväxten ska i högre grad drivas av konsumtion, från att tidigare ha dominerats av export och investeringar. Osäkerheten om huruvida Kina kommer att lyckas med en sådan omställning, utan en betydande inbromsning i sin ekonomi, utgör en osäkerhet för den globala ekonomiska utvecklingen. Sårbarheter i det finansiella systemet, bl.a. snabbt ökande privat och offentlig skuldsättning, kan tynga utvecklingen i den kinesiska ekonomin ytterligare.

Även en geopolitisk oro bidrar till osäkerhet om den ekonomiska utvecklingen. Osäkerheten är bl.a. kopplad till konflikter i Mellanöstern, med ett stort antal människor på flykt till Europa. Om den geopolitiska utvecklingen förvärras kan återhämtningen i världsekonomin dämpas.

Osäkerhet om den inhemska utvecklingen

Det finns flera osäkra faktorer som kan påverka utvecklingen av den svenska ekonomin. En sådan faktor är den höga och ökande skuld-

sättningen hos hushållen och stigande bostadspriser. Högt skuldsatta hushåll kan dra ned på sin konsumtion vid ett kraftigt bostadsprisfall, vilket i förlängningen kan påverka tillväxt och sysselsättning negativt. Den 1 juni 2016 infördes, som ovan anförts, ett amorteringskrav i syfte att motverka makroekonomiska och finansiella stabilitetsrisker förknippade med hushållens skuldsättning. Regeringen och berörda myndigheter följer noga utvecklingen på området och är beredda att vidta ytterligare åtgärder om det skulle behövas.

Investeringarna i byggnader och anläggningar, som har vuxit oväntat snabbt sedan 2014, kan fortsätta att utvecklas starkare än väntat. Efterfrågan på bostäder är fortsatt hög i Sverige, samtidigt som byggföretagen enligt Konjunkturbarometern ser arbetskraftsbrist som det främsta hindret för ett ökat byggande. En ökad tillgång till arbetskraft skulle kunna bidra till att bygginvesteringarna utvecklas starkare än väntat.

Resursutnyttjandet i svensk ekonomi har successivt stigit. Tidigare har ett stigande resursutnyttjande normalt återspeglats i en stigande löneökningstakt. Hittills har dock löneutvecklingen varit svagare än väntat. Bedömningen av resursutnyttjandet är osäker i sig, men det är också svårt att veta hur snabbt resursutnyttjandet påverkar löneökningstakten och i förlängningen inflationen.

Prognosen för hur arbetslösheten utvecklas är också osäker. Det beror bl.a. på att det råder osäkerhet om i vilken utsträckning, och i vilken takt, de reformer som genomförs påverkar individers beteende och därmed arbetsmarknaden. Det beror även på att det är svårt att bedöma antalet asylsökande de kommande åren, liksom i vilken takt som de nyanlända får arbete.

Rekryteringsbehoven i kommunsektorn, som rapporterar om brist på personal, är fortsatt stora i ljuset av den demografiska utvecklingen, med fler barn och äldre i befolkningen. Om kommunerna och landstingen inte i tillräcklig omfattning lyckas rekrytera personal kan utvecklingen av den offentliga konsumtionen 2017 bli svagare än enligt prognosen.

Alternativscenario 1: Krisande banksystem i EU

Det är osäkert hur stabilt delar av den europeiska banksektorn är. De italienska bankerna är särskilt utsatta, med en låg kapitaltäckningsgrad och en stor andel osäkra lån. Den italienska regeringen beslutade i december 2016 att ekonomiskt stödja en av de största bankerna. Även vissa banker i Tyskland lider av svag lönsamhet. Mer ansträngda finansiella förhållanden kan tvinga banker att minska sin kreditgivning, vilket påverkar hushållens konsumtion och företagens investeringar negativt. Om investerare därutöver tappar förtroendet för de europeiska bankerna kan det leda till en kraftigt ökad stress på de finansiella marknaderna, vilket försvårar upplåningen för bankerna ytterligare. Eftersom de europeiska bankerna är nära integrerade kan problem i en del av banksektorn även spridas till andra delar.

I detta alternativscenari antas tillväxten i EU bromsa in på grund av instabilitet i den europeiska banksektorn. Minskad kreditgivning och ökad finansiell stress leder bl.a. till minskade investeringar. BNP-tillväxten i euroområdet antas i genomsnitt uppgå till 1,1 procent 2018–2019, vilket ska jämföras med 1,6 procent i huvudscenariot. Handelsviktad BNP blir därmed lägre jämfört med huvudscenariot (se tabell 4.1). En lägre omvärldsefterfrågan leder till en svagare utveckling av svensk export, vilket dämpar BNP-tillväxten, med ett lägre resursutnyttjande som följd (se tabell 4.1). Detta får till följd att inflationen utvecklas svagare än i huvudscenariot och att Riksbanken därmed höjer reporäntan i en långsammare takt. Sammantaget bedöms BNP-tillväxten bli lägre 2018 och 2019 jämfört med i huvudscenariot. Den stora effekten bedöms inträffa 2018. Den lägre efterfrågan i ekonomin medför också att sysselsättningen utvecklas svagare och arbetslösheten stiger. Därefter väntas exporttillväxten tillta i takt med omvärldsefterfrågan stiger samtidigt som hushållens konsumtion och investeringar gynnas av en mer expansiv penningpolitik. Det leder till att BNP stiger snabbare jämfört med i huvudscenariot och BNP-gapet sluts 2020. Det bidrar även till en högre sysselsättningstillväxt och till att arbetslösheten faller tillbaka till 6,2 procent 2020.

Eftersom den lägre BNP-tillväxten främst är exportstyrd blir effekterna på de offentliga finanserna relativt begränsade. Den offentliga sektorns finansiella sparande försämras något, som mest med ca 0,2 procentenheter jämfört med huvudscenariot. Det är framför allt lönesumman som beräknas minska till följd av både färre antal arbetade timmar och en lägre lönenivå.

Alternativscenari 2: Starkare investeringskonjunktur i euroområdet

Euroområdet utgör Sveriges viktigaste exportmarknad och den ekonomiska utvecklingen i området är därmed av stor betydelse för den svenska tillväxten. I detta alternativscenari beskrivs effekterna av en starkare investeringsledd återhämtning i euroområdet än vad som antagits i huvudscenariot.

Investeringsutvecklingen har under en längre tid varit dämpad i euroområdet. Investeringarnas andel av BNP är fortfarande på en betydligt lägre nivå än före finanskrisen 2009. Samtidigt har resursutnyttjandet i tillverkningsindustrin stigit och det finns ett uppdämt investeringsbehov. Flera indikatorer tyder vidare på stigande förtroende i näringslivet och bankutlåningen till hushåll och icke-finansiella företag har ökat i euroområdet. Europeiska centralbanken har fört en expansiv penningpolitik och räntorna är låga, vilket ger förutsättningar för ökade investeringar. Det kan leda till en starkare investeringsledd återhämtning i euroområdet än vad som antagits i huvudscenariot. I detta alternativscenari antas BNP-tillväxten i euroområdet i genomsnitt uppgå till 2,1 procent 2017 och 2018, vilket ska jämföras med 1,7 procent i

huvudscenariot. En starkare återhämtning i euroområdet medför en högre svensk exporttillväxt. För att möta en högre omvärldsefterfrågan kommer även svenska företag att öka sina investeringar något. Båda faktorerna leder till en högre BNP-tillväxt och ett ansträngt resursutnyttjande i svensk ekonomi (se tabell 4.1). Det högre resursutnyttjandet skapar ett större utrymme för företag att höja sina priser och inflationen stiger jämfört med huvudscenariot. Det får till följd att Riksbanken höjer räntan i en snabbare takt. En högre tillväxt i svensk ekonomi leder till att sysselsättningen växer snabbare och arbetslösheten närmar sig 6 procent 2018. Det ansträngda resursutnyttjandet medför, i kombination med att tillväxten i euroområdet successivt återgår till mer normala nivåer, att BNP-tillväxten blir något lägre 2019 och 2020, och att resursutnyttjandet balanseras 2020.

Tabell 4.1 Alternativa scenarier: 1 Krisande banksystem i EU och 2 Starkare investeringskonjunktur i euroområdet

Prognos enligt huvudscenario i fet stil för respektive variabel. Baseras på hittills föreslagna och genomförda reformer.

Procentuell förändring om inte annat anges

	2017	2018	2019	2020
BNP¹	2,9	2,2	2,0	2,2
Alternativt scenario 1	2,9	1,7	1,9	2,8
Alternativt scenario 2	3,3	2,4	1,6	2,0
Export¹	4,8	4,0	3,6	3,6
Alternativt scenario 1	4,8	3,0	3,1	4,8
Alternativt scenario 2	5,8	4,5	2,8	3,1
BNP-gap²	0,5	0,4	0,1	0,0
Alternativt scenario 1	0,5	-0,1	-0,5	0,0
Alternativt scenario 2	0,9	1,0	0,3	0,0
Arbetslöshet³	6,6	6,4	6,3	6,2
Alternativt scenario 1	6,6	6,7	6,6	6,2
Alternativt scenario 2	6,5	6,1	6,2	6,2
Reporänta⁴	-0,5	-0,3	0,2	0,9
Alternativt scenario 1	-0,5	-0,5	0,0	0,9
Alternativt scenario 2	-0,2	0,3	0,7	0,9
BNP-världen, KIX vägd⁵	2,5	2,4	2,4	2,4
Alternativt scenario 1	2,5	1,8	2,1	3,0
Alternativt scenario 2	3,1	2,8	1,8	2,0
Finansiellt sparande⁶	0,3	0,6	1,4	2,1
Alternativt scenario 1	0,3	0,4	1,3	2,1
Alternativt scenario 2	0,3	0,7	1,4	2,1

¹Kalenderkorrigerade värden.

²Skilnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP.

³15–74 år, i procent av arbetskraften.

⁴Årsgenomsnitt.

⁵BNP-prognoser sammanviktade med KIX-vikter, ett mått på svensk utrikeshandel med olika länder.

⁶I offentlig sektor. Procent av BNP.

Källa: Egna beräkningar.

Effekterna på de offentliga finanserna blir även i detta alternativscenario relativt begränsade. Den offentliga sektorns finansiella sparande för-

bättras marginellt, bl.a. till följd av högre skatteintäkter som beror på en starkare tillväxt av lönesumman.

4.2 Jämförelse med 2016 års konvergensprogram

BNP-tillväxten har i förhållande till 2016 års konvergensprogram reviderats ned för 2016. Den främsta anledningen till nedrevideringen är att den totala konsumtionen blev svagare. Både 2017 och 2018 väntas tillväxten bli högre jämfört med förra årets konvergensprogram. Det beror på att exporten och investeringarna bedöms ge ett större bidrag till efterfrågetillväxten. Den offentlig konsumtionen väntas nu bli svagare än enligt det förra konvergensprogrammet. Prognosen för asylsökande har reviderats ned, vilket leder till minskade utgifter för migration och integration.

Tabell 4.2 Jämförelse med 2016 års konvergensprogram

Årlig procentuell volymförändring och procent av BNP

	2016	2017	2018	2019	2020
BNP, procentuell volymförändring					
Konvergensprogram 2016	3,8	2,2	1,8	2,1	--
Konvergensprogram 2017	3,3	2,6	2,1	2,0	2,5
Differens, procentenheter	-0,5	0,4	0,3	-0,1	--
Offentliga sektorns finansiella sparande, procent av BNP					
Konvergensprogram 2016	-0,4	-0,7	-0,4	0,1	--
Konvergensprogram 2017	0,9	0,3	0,6	1,4	2,1
Differens, procentenheter	1,3	1,0	1,0	1,3	--
Konsoliderad bruttoskuld, procent av BNP					
Konvergensprogram 2016	42,5	41,1	40,3	39,1	--
Konvergensprogram 2017	41,6	39,5	37,3	34,7	31,4
Differens, procentenheter	-0,5	-1,2	-2,6	-4,0	--

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

5 Finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

I detta avsnitt görs en bedömning av om finanspolitiken är långsiktigt hållbar. Syftet med analysen är att i god tid identifiera och värdera faktorer och trender som kan påverka hållbarheten, så att åtgärder kan vidtas tidigt för att säkerställa förtroendet för finanspolitiken. Om nödvändiga förändringar skjuts på framtiden förvärras problemen och förändringsarbetet försvåras, så att mer omfattande åtgärder måste genomföras i ett senare skede och ofta under mindre ordnade former.

Erfarenhet visar att en ohållbar finanspolitik kan leda till kraftiga ingrepp i de offentlig-finansierade verksamheterna, med stora samhällsekonomiska kostnader som följd. Flera krisdrabbade länder har på grund av

stora och ökande statsskulder tvingats inrikta sig på akuta krisåtgärder i stället för på reformer som främjar en stabil och långsiktig tillväxt. Genom starka offentliga finanser skapas förutsättningar för att hantera kriser på ett mer ordnat sätt.

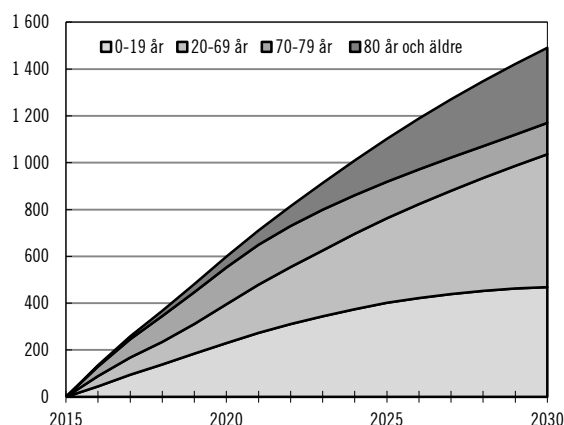
Sverige står inför flera förändringar som kan utsätta samhälls-ekonomin för påfrestningar och som därför behöver följas noga. En stigande medellivslängd är positivt i sig. En äldre befolkning kan dock också innebära utmaningar genom ökade offentliga utgifter för omsorgs- och sjukvårdstjänster. Dessutom har ett stort antal, främst yngre, människor invandrat till Sverige de senaste åren, vilket bl.a. ökar behovet av arbetsmarknadsutbildning samt av utbildningsplatser i såväl grund- och gymnasieskolan som inom den högre utbildningen. En positiv nettoinvandring gör det dock på sikt lättare att hantera effekterna av en ökad medellivslängd på de offentliga finanserna, om merparten av de nyanlända kommer i arbete. Genom att förlänga arbetslivet i takt med att medellivslängden ökar, öka sysselsättningen för grupper med lägre sysselsättningsgrad, förbättra befolkningens hälsa och producera de skattefinansierade tjänsterna med en mindre resursinsats kan trycket på de offentliga finanserna minska.

5.1 Demografin och de offentliga finanserna

Befolkningens storlek och sammansättning ändras snabbt de närmaste 15 åren
Sveriges befolkning förväntas öka med ca 1,5 miljoner personer mellan 2015 och 2030. Denna bedömning bygger på Statistiska centralbyråns befolkningsprognos från oktober 2016, som är en uppdatering av den ordinarie prognosen från maj 2016. Uppdateringen beaktar Migrationsverkets prognos för invandringen från oktober 2016. Befolkningen, som i slutet av 2016 uppgick till nästan 10 miljoner personer, förväntas växa till ca 11 miljoner i slutet av 2026 och till ca 11,5 miljoner personer 2033. Det är en genomsnittlig årlig ökning om ca 100 000 personer, eller nära 1,0 procent per år, vilket är en hög tillväxttakt vid en historisk jämförelse. Av denna ökning utgör barn och ungdomar yngre än 20 år en knapp tredjedel och antalet personer i yrkesverksam ålder (20–69 år) närmare 40 procent. Den resterande ökningen utgörs av personer som är 70 år och äldre.

Diagram 5.1 Befolkningsförändringar jämfört med 2015

Tusental personer



Källa: Statistiska centralbyrån.

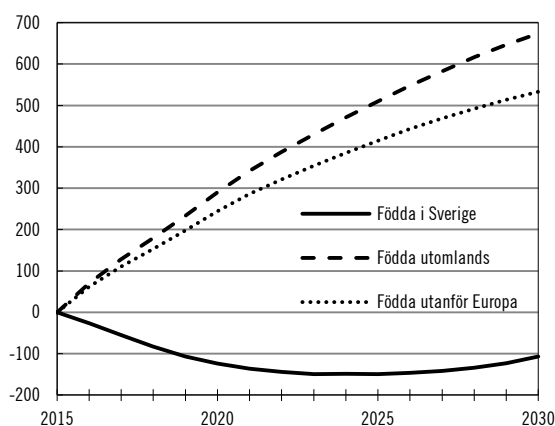
Diagram 5.1 visar att antalet unga och personer i yrkesverksam ålder förväntas öka särskilt snabbt fram till 2020, då invandringen förväntas vara extra stor i ett historiskt perspektiv, medan de allra äldsta, de som är 80 år och äldre, gradvis står för en allt större andel av befolkningstillväxten efter 2025. Under andra hälften av 2020-talet förväntas den sistnämnda åldersgruppen växa särskilt snabbt, med nästan 30 000 personer per år. År 2030 förväntas det finnas ca 470 000 fler barn och ungdomar i Sverige än 2015, ca 570 000 fler personer i åldern 20–69 år, och nära 455 000 fler personer som är 70 år eller äldre. Av de sistnämnda bedöms ca 135 000 vara i åldern 70–79 år och drygt 320 000 80 år eller äldre.

Denna utveckling innebär att antalet personer som är 70 år och äldre per 100 personer i yrkesverksam ålder (20–69 år) ökar från ca 22 personer 2015 till närmare 27 personer 2030. Antalet personer som är 80 år och äldre ökar från ca 8 personer per 100 personer i yrkesverksam ålder 2015 till drygt 12 personer 2030. Under samma period ökar antalet barn och ungdomar från ca 36 till närmare 40 personer per 100 personer i yrkesverksam ålder. Fram till 2022 förväntas det framför allt vara antalet barn och ungdomar som ökar i relation till befolkningen i yrkesverksam ålder, medan de allra äldsta, de som är 80 år och äldre, ökar snabbt efter 2022. Således är det främst produktionen av barnomsorg och utbildning som kommer att behöva öka de närmaste åren, medan efterfrågan på äldreomsorg och sjukvård kommer att öka snabbare efter 2022.

Befolkningens sammansättning kommer att förändras även vad gäller födelseland. Diagram 5.2 visar att antalet personer i åldern 20–69 år som är födda i Sverige med stor sannolikhet kommer att minska med ca 150 000 personer fram till mitten av 2020-talet. År 2030 förväntas det finnas ca 100 000 färre personer i åldern 20–69 år som är födda i Sverige än vad som var fallet 2015. Denna prognos är relativt säker eftersom den inte är beroende av nativiteten. Dessutom är förändringar av dödligheten och benägenheten att migrera relativt liten i denna åldersgrupp.

Diagram 5.2 Befolkningen i åldrarna 20–69 år

Förändring jämfört med 2015, tusental personer

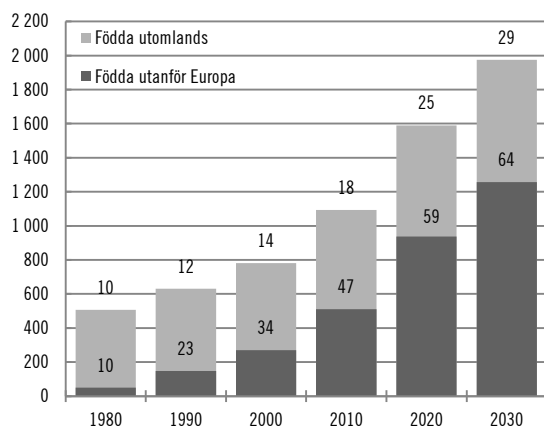


Källa: Statistiska centralbyrån.

Utvecklingen av antalet personer som är födda utomlands är betydligt mer svårbedömd eftersom in- och utvandringen bland de utlandsfödda varierar kraftigt. En slutsats är dock att nettoinvandringen måste vara fortsatt positiv de närmaste 15 åren för att befolkningen i yrkesverksam ålder inte ska minska. Diagram 5.2 visar även att merparten av nettoinvandringen väntas bestå av personer som är födda utanför Europa, vilket innebär en fortsatt förändring av den yrkesverksamma befolkningens sammansättning. År 1980 var drygt 500 000 personer, eller ca 10 procent av befolkningen i åldern 20–69 år, födda utomlands. Av dessa kom det absoluta flertalet, ca 90 procent, från länder i Europa, framför allt från våra grannländer. År 2010 hade de utlandsfödda i denna åldersgrupp ökat till ca 1,1 miljon personer, vilket var ca 18 procent av samtliga personer, och av dessa var drygt 500 000 personer eller ca 47 procent födda utanför Europa, se diagram 5.3.

Diagram 5.3 Befolkningen 20–69 år som är född utomlands

Tusental personer, procent av hela befolkningen 20–69 år samt procent av befolkningen 20–69 år födda utomlands



Anm: Värderna ovanför staplarna anger andelen utlandsfödda i befolkningen 20–69 år. Värderna i staplarna anger andelen av de utlandsfödda som är födda utanför Europa. Källa: Statistiska centralbyrån.

Enligt prognosen förväntas antalet utlandsfödda i åldern 20–69 år fortsätta att öka till ca 1,6 miljoner respektive strax under 2 miljoner

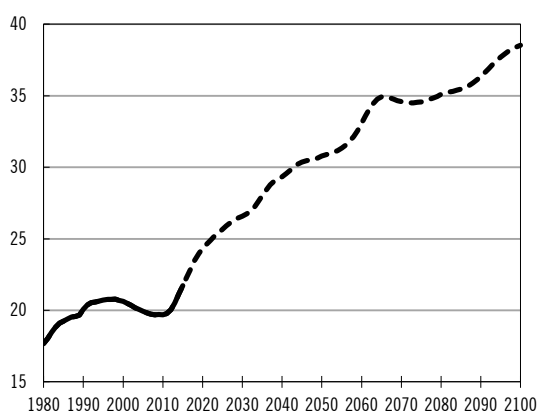
personer 2020 och 2030. Även andelen födda utanför Europa i denna grupp väntas fortsätta att öka.

Befolkningens genomsnittsålder ökar

Andelen äldre i befolkningen stiger. I diagram 5.4 illustreras denna utveckling med en s.k. äldreförsörjningskvot, definierad som antalet personer som är 70 år och äldre per 100 personer i åldern 20–69 år. Efter att andelen äldre endast ökat marginellt från mitten av 1980-talet till ca 2010, och sedan minskat under de tio första åren av 2000-talet, ökade antalet äldre snabbare än antalet personer i yrkesverksam ålder efter 2010. Detta är en utveckling som med endast enstaka avbrott förväntas fortsätta under resten av seklet. Antalet äldre per 100 personer i åldern 20–69 år förväntas öka till ca 30 personer omkring 2044 och ca 35 personer 2065.

Diagram 5.4 Äldreförsörjningskvot

Antal personer som är 70 år och äldre per hundra personer i åldern 20–69 år

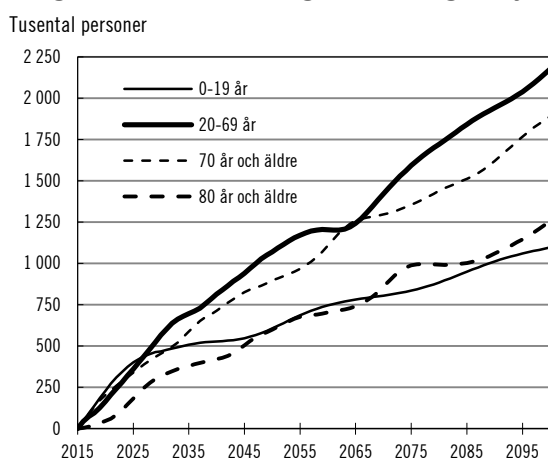


Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Diagram 5.5 visar hur folkmängden i olika åldrar ändras från 2015 och på längre sikt. Även om den allra yngsta befolkningsgruppen förväntas växa snabbt de närmaste åren är det antalet äldre som ökar snabbast på lite längre sikt. Effekten på de offentliga finanserna av förändringar i befolkningens ålderssammansättning kan illustreras av hur en genomsnittlig individ i olika åldrar påverkar den offentliga sektorns inkomster och utgifter (se diagram 5.6). Av diagram 5.6 framgår att nettobidraget i genomsnitt är negativt upp till ca 25 års ålder. De offentliga utgifterna för personer i dessa åldrar går framför allt till barnomsorg och utbildning. För åldersgruppen 26–63 år är nettobidraget positivt, eftersom de genomsnittliga inbetalningarna av skatter och avgifter är större än de offentliga utgifterna för transfereringar och välfärdstjänster i dessa åldrar. Vid ca 63 års ålder blir nettobidraget åter negativt, och sjunker sedan snabbt då många väljer att gå i pension. Utgifterna för framför allt äldreomsorg och sjukvård ökar också med åldern. Mot slutet av livet ökar utgifterna kraftigt. För en genomsnittlig person som är äldre än 90 år är det negativa nettobidraget större än 400 000 kronor per år. Det

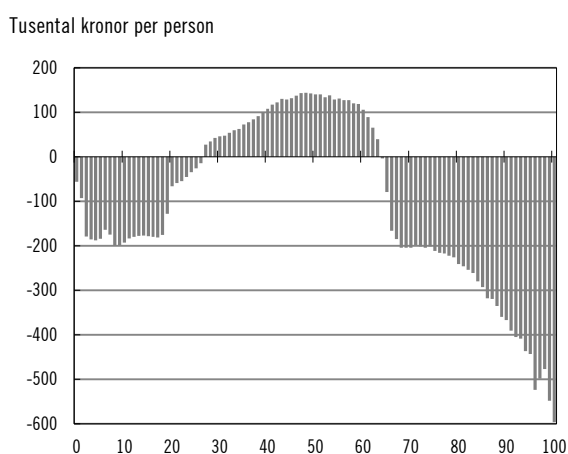
sammanlagda negativa nettobidraget är dock betydligt större för yngre äldre eftersom relativt få personer blir så gamla.

Diagram 5.5 Förändring i folkmängden jämfört med 2015



Den utmaning för de offentliga finanserna som den demografiska utvecklingen innebär blir tydlig om befolkningsförändringarna i diagram 5.5 kombineras med nettobidragen i diagram 5.6. Den förväntade befolkningsökningen sker till stor del i de åldersgrupper där de offentliga utgifterna är betydligt större än skattebetalningarna. De offentliga finansernas utveckling är dock även beroende av hur det genomsnittliga finansiella utbytet med den offentliga sektorn förändras i olika åldersgrupper. Exempelvis kan en förbättrad hälsa och ett ökat arbetsutbud leda till att det negativa nettobidraget minskar i de högre åldrarna.

Diagram 5.6 Genomsnittligt nettobidrag till offentlig sektor för personer i olika ålder 2014



Anm.: Ett negativt nettobidrag betyder att utgifterna för skattefinansierade tjänster och transfereringar överstiger skattebetalningarna för en genomsnittlig individ.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

5.2 Vad menas med att finanspolitiken är hållbar?

Om finanspolitiken är hållbar kan de regler som bestämmer de offentliga inkomsternas och utgifternas utveckling vara oförändrade på lång sikt utan att det resulterar i en oönskad utveckling av den offentliga skulden.

För att undersöka om så är fallet måste först definitionen av en oönskad skuldutveckling preciseras, vilket kan göras på flera olika sätt. Därefter görs ett antal långsiktiga framskrivningar av de offentliga inkomsterna och utgifterna. I framskrivningarna beräknas hur inkomsterna och utgifterna skulle utvecklas om morgondagens befolkning gavs tillgång till de skattefinansierade välfärdstjänsterna på samma villkor som idag, samtidigt som även skattesatserna hölls oförändrade.

Europeiska kommissionen använder sig av flera olika hållbarhetsdefinitioner och har tagit fram de s.k. S1- och S2-indikatorerna, som visar hur stor permanent förändring av det offentliga sparandet som krävs för att den offentliga skulden ska utvecklas på önskvärt sätt. För att underlätta jämförelser med andra hållbarhetsbedömningar beräknas och redovisas dessa indikatorer för de scenarier som presenteras i detta avsnitt. Indikatorerna beräknas med utgångspunkt från det offentlig-finansiella läget 2018, eftersom detta år är det första för vilket regeringen kan föreslå en ny statsbudget.

Den första indikatorn, S1, är ett mått på hur stor permanent förstärkning eller försvagning av finanspolitiken, uttryckt som procent av BNP, som behövs 2018 för att den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld (Maastrichtskulden) ska motsvara 60 procent av BNP 2030. Att referensvärdet har satts till just 60 procent av BNP beror på att denna skuldnivå inte får överskridas enligt stabilitets- och tillväxtpakten regler. Eftersom den svenska bruttoskulden uppgick till ca 42 procent av BNP i slutet av 2016 innebär det att det finns en förhållandevis stor säkerhetsmarginal till denna skuldnivå. Det innebär att S1-värdet för svensk del normalt är negativt, dvs. det krävs en stor permanent budgetförsvagning 2018 för att bruttoskulden 2030 ska öka till 60 procent av BNP. Ett indikatorvärde under noll ska inte tolkas som att det finns ett utrymme för budgetförsvagningar. Indikatorn är endast ett nyckeltal som möjliggör jämförelser mellan olika länder och av olika antaganden om utvecklingen fram till 2030.

Europeiska kommissionens andra hållbarhetsindikator, S2, är ett mer teoretiskt mått som visar hur mycket budgeten permanent måste förstärkas eller försvagas för att den offentliga nettoskulden som andel av BNP ska stabiliseras över en mycket lång tidshorisont. Indikatorn baseras på att nuvärdet av alla framtida offentliga inkomster ska vara lika med nuvärdet av utgifterna och den initiala skuldstocken. Att nettoskulden stabiliseras på lång sikt är ett nödvändigt villkor för att finanspolitiken ska kunna betraktas som hållbar. Det går dock inte att säkert säga om politiken verkligen är hållbar enbart utifrån S2-indikatorn.

För det första beräknas indikatorn utifrån offentliga saldon mycket långt in i framtiden, så långt att det i praktiken inte finns någon meningsfull information att tillgå för att bedöma saldonivån. Sparandet antas därför oftast vara oförändrat som andel av BNP efter beräkningens slutår, som i de här redovisade beräkningarna är 2100. Ofta beror S2-indikatorns värde till stor del på just detta antagande.

För det andra är en justering av finanspolitiken i linje med S2-indikatorn inte en garanti för att skulden stabiliseras på en nivå som är förenlig med mer kortsiktiga kriterier för finanspolitisk hållbarhet. Den offentliga sektorns nettoskuld kan mycket väl stabiliseras på 100 eller 200 procent av BNP på lång sikt, även om S2 är 0. En budgetjustering i linje med S2-värdet innebär således endast att den finansiella nettoställningen är stabil som andel av BNP på lång sikt, men säger ingenting om den finansiella nettoställningens nivå. Indikatorvärdet är mot denna bakgrund endast ett av flera underlag i en bedömning av under vilka förutsättningar som dagens finanspolitik är långsiktigt hållbar. Att indikatorvärdet kan bero på sparandesaldon som beräknats för år mycket långt in i framtiden är en uppenbar svaghet. Generellt kan sägas att ju större S2-värdet är i absoluta termer, och ju tidigare i framskrivningen en obalans uppstår, desto större är sannolikheten att finanspolitiken kommer att behöva läggas om.

I en kris försämras det offentliga sparandet ofta snabbt på grund av andra orsaker än att utgifterna för de normala åtagandena ökar. Ett exempel på det är det stöd till banksystem i kris som lämnades i Sverige i början av 1990-talet samt i Spanien och Irland under 2008. Även om finansiella institutioner i dag betalar en avgift för att hantera framtida kriser av denna typ sker ingen särskild fondering av avgiftsinkomsterna. Dessa används i stället till att minska statens lånebehov, och därmed statsskulden. Med en låg statsskuld finns en finansiell buffert som staten har tillgång till i ett krisläge. Det finanspolitiska ramverket och det nyligen förslagna skuldankaret syftar till att upprätthålla en skuldnivå som ger ett gott skydd i nästa kris. Vid bedömningen av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet bortses dock från framtida kriser. Bedömningarna bygger i stället på att ekonomin utvecklas trendmässigt, utan störningar, i linje med de beräkningsantaganden som anges.

5.3 Ett scenario för utvecklingen på lång sikt

I detta avsnitt redovisas ett scenario som tar sin utgångspunkt i de demografiska förändringarna i Statistiska centralbyråns senaste befolkningsprognos. Det bör understrykas att scenariot inte syftar till att redovisa den mest sannolika utvecklingen. Syftet är i stället att illustrera konsekvenserna av en utveckling med oförändrad politik och oförändrat beteende avseende t.ex. arbetskraftsdeltagande och utnyttjandet av de skattefinansierade tjänsterna. Ambitionen är att identifiera och analysera framtida utmaningar genom att undersöka hur stora anpassningar av dagens regler för de offentliga inkomsterna och utgifterna som krävs för att de offentliga finanserna ska vara i långsiktig balans. Med hjälp av alternativa scenarier som baseras på olika alternativa antaganden är det sedan möjligt att belysa vilka faktorer som stärker finanspolitikens hållbarhet och vilka som försvagar den.

Beräkningarna bygger på att dagens nivå på det offentliga åtagandet ska upprätthållas i framtiden, samtidigt som även individens arbetstid och utnyttjande av olika välfärdssystem är oförändrat. Det innebär att

om man i framtiden exempelvis vill ha en högre standard på de skattefinansierade välfärdstjänsterna, eller om man vill ha mer fritid, vilket inte alls är osannolikt om BNP fortsätter att öka, så är detta inte nödvändigtvis något som motiverar ett högre offentligt sparande i dag. Framtida generationer måste själva väga nyttan av en högre standard på välfärdstjänsterna mot nyttan av mer fritid, på samma sätt som detta görs i dag, och komma fram till en rimlig balans mellan å ena sidan arbete och skatter och å andra sidan fritid och offentlig servicenivå.

Beräkningen bygger på ett antal antaganden om den framtida utvecklingen

Beräkningarna i detta avsnitt utgår från den bedömning av utvecklingen av svensk ekonomi t.o.m. 2020 som redovisas i avsnitt 3.2. År 2016 var det primära finansiella sparandet i den offentliga sektorn, dvs. det finansiella sparandet exklusive kapitalinkomster och kapitalutgifter, mer eller mindre i balans, dvs. de primära inkomsterna vara lika stora som de primära utgifterna. År 2017–2020 bedöms ekonomin utvecklas nära ett balanserat resursutnyttjande, med en hög sysselsättning och något sjunkande arbetslöshet, samtidigt som inga ytterligare ofinansierade reformer antas genomföras efter 2017, utöver vad som redan har beslutats, föreslagits eller aviserats, vilket påtagligt förbättrar den offentliga sektorns finansiella sparande.

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

I scenariot antas befolkningens arbetsmarknadsbeteende vara i stort sett oförändrat fr.o.m. 2020. En genomsnittlig kvinna eller man i en viss ålder från en av fyra olika födelseregioner antas arbeta lika mycket i framtiden som i dag. Antagandet innebär att arbetskraftsdeltagande, arbetslöshet och medelarbetstid för personer i olika åldrar med olika födelseland och av olika kön kommer att vara konstanta efter 2020, med undantag för att arbetslösheten antas minska något i takt med att fler utomeuropeiskt födda etablerar sig på arbetsmarknaden.

Scenariot bygger även på antagandet att det offentliga åtagandet är oförändrat fr.o.m. 2020. Det innebär att skattesatserna hålls på samma nivå som 2020, dvs. skattens andel av skattebasen är konstant. För de skattefinansierade verksamheterna antas standarden per brukare vara oförändrad, uttryckt som att resursinsatser och utnyttjandegrader är oförändrad i varje åldersgrupp. Till exempel antas en 90-åring i framtiden få lika många äldreomsorgstimmar som en 90-åring i dag, och att andelen 80-åringar i särskilt boende vara densamma som i dag. Eftersom produktiviteten i produktionen av de skattefinansierade tjänsterna antas

vara oförändrad kommer den offentliga konsumtionen att utvecklas i samma takt som antalet arbetstimmar. Även ersättningsgraden i transfereringssystemen antas vara oförändrad så att transfereringarna per individ utvecklas i paritet med de förvärvsaktivas timlöner. Det betyder att även transfereringar som enligt regelverket är nominellt fastställda, eller endast följer prisutvecklingen, antas öka i takt med genomsnittslönen fr.o.m. 2021.

Den offentliga sektorn har även en mängd reala tillgångar, byggnader och infrastruktur, som vägar, system för överföring av vatten, avlopp, elektricitet, etc., som åldras och måste underhållas och utvecklas i takt med att befolkning och BNP ökar. Detta beaktas i beräkningarna genom att en del av de offentliga inkomsterna används till investeringar, reparationer och underhåll. Dessa utgifter ökar så att den offentliga reala kapitalstocken kan växa på ett balanserat sätt i förhållande till ekonomin som helhet och de behov av byggnader, maskiner, etc. som finns i den offentliga sektorn.

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

Utvecklingen till 2030

I det långsiktiga scenariot skrivs den offentliga sektorns inkomster och utgifter fram under en mycket lång tidsperiod. Slutåret för framskrivningen är 2100. Det råder självfallet mycket stor osäkerhet om utvecklingen över en så lång tidshorisont som mer än 80 år. Som tidigare framhållits ska det långsiktiga utvecklingsscenariot inte heller ses som en prognos över den mest sannolika utvecklingen, utan som en konsekvensanalys av de antaganden som görs.

Samtidigt bygger beräkningarna på Statistiska centralbyråns befolkningsprognos som bör kunna fånga den huvudsakliga utvecklingen på medellång sikt. De årliga förändringarna av befolkningen är, i frånvaro av stora migrationsflöden, relativt liten i jämförelse med befolkningens storlek. De allra flesta människor som kommer att leva i Sverige om 15 år gör det redan i dag. Det kan således finnas skäl att titta närmare på utvecklingen i ett något mer kortsiktigt perspektiv för att försöka fånga några av de förändringar som med relativt stor sannolikhet kommer att präglade de närmaste 15 åren. I detta avsnitt görs därför en fördjupad analys av utvecklingen fram till 2030, dvs. det år som är referensår för den s.k. S1-indikatorn.

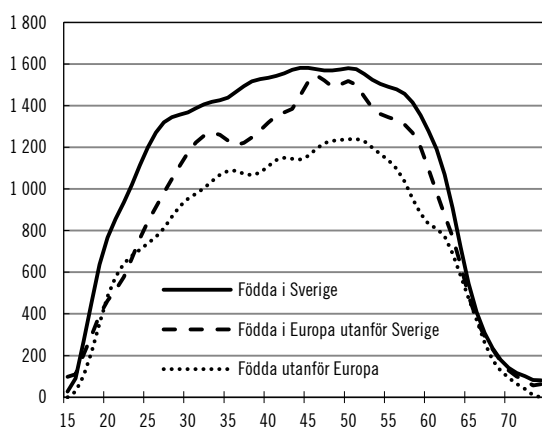
Antalet sysselsatta kommer sannolikt att växa långsammare än befolkningen

Att befolkningen i yrkesverksam ålder ändrar storlek och sammansättning påverkar utbudet av arbetskraft. Som diagram 5.7 visar varierar arbetskraftsutbudet och sysselsättningen beroende på en persons ålder och födelseland. Personer som var födda i Sverige hade 2016 i genomsnitt ett högre arbetsutbud än personer som var födda utomlands. Medan en person som är född i Sverige i genomsnitt arbetar mer än 1 500 timmar per år i åldern 38–54 år, är motsvarande antal drygt 1 400 timmar för personer som är födda i Europa, men utanför Sverige, och knappt 1 200 timmar för de som är födda utanför Europa. Skillnaden i genomsnittlig arbetstid finns i alla åldersgrupper, men minskar med antalet år som en individ bor i Sverige.

Beräkningen av sysselsättnings utveckling på lång sikt utgår från den medelfristiga prognosen fram till 2020. Efter detta år förlängs prognosen med en framskrivning som bygger på att arbetsutbudet och sysselsättningen är oförändrat per person i olika ålder, kön och födelseland. Resultatet framgår av diagram 5.9, som visar att både antalet sysselsatta och antalet arbetade timmar förväntas öka något snabbare än antalet personer i arbetskraften de närmaste 15 åren, och att uppgången förväntas vara något snabbare 2016–2020 än åren därefter.

Diagram 5.7 Arbetade timmar per person och ålder 2016

Arbetade timmar per år (5-årsgenomsnitt)

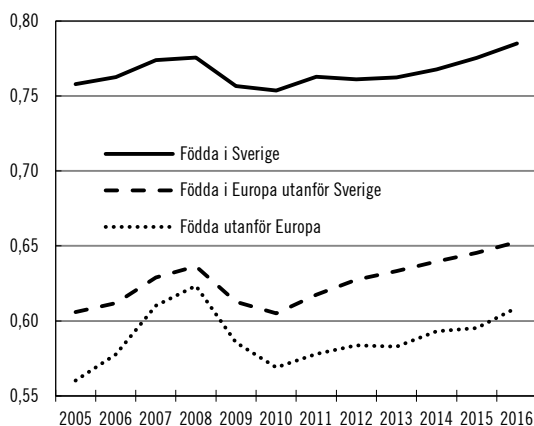


Källor: Arbetskraftsundersökningen, Statistiska centralbyrån.

Denna utveckling är en fortsättning på en trend mot en högre sysselsättningsgrad i befolkningen som varit tydlig de senaste åren, se diagram 5.8. Sysselsättningsgraden har ökat särskilt snabbt bland de utlandsfödda. Jämfört med 2005 ökade sysselsättningsgraden till 2016 med ca 3 procentenheter totalt sett, och med ca 5 procentenheter för de som är födda utomlands. Under samma tid ökade antalet arbetade timmar per person i yrkesverksam ålder, 20–69 år, med ca 4 procent totalt sett, och med hela 10 procent för personer som är födda utanför Europa.

Diagram 5.8 Sysselsättningsgrad

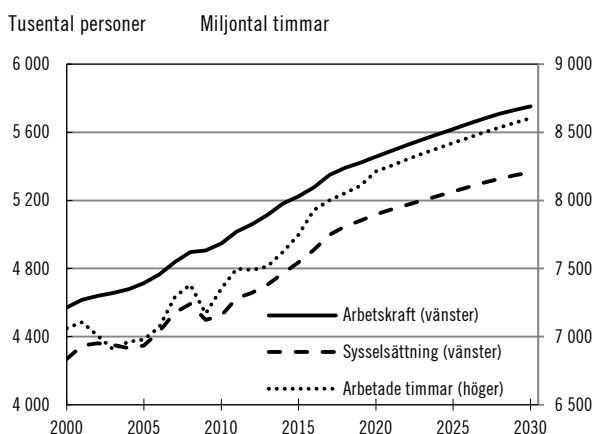
Andel av befolkningen 20–69 år som är sysselsatt



Källa: Statistiska centralbyråns arbetskraftsundersökning.

Att sysselsättningen ökar snabbare än arbetsutbudet de närmaste åren gör att arbetslösheten sjunker från 6,9 procent 2016 till 6,2 procent 2020. I den demografiska framskrivningen ökar arbetslösheten åter något efter 2020 eftersom den yrkesverksamma befolkningen främst växer i grupper där arbetslösheten idag är högre än genomsnittet. Arbetslösheten ökar, trots att en lägre invandring leder till att den genomsnittliga vistelsetiden i Sverige bland de utlandsfödda ökar, vilket har en positiv effekt på sysselsättningsgraden. Sammantaget ökar antalet personer i arbetskraften, antalet sysselsatta och antalet arbetade timmar med ca 9 procent mellan 2016 och 2030. Den totala befolkningen ökar under samma period med 14 procent. Som jämförelse kan nämnas att arbetskraftsutbudet ökade med ca 14 procent mellan 2002 och 2016, medan antalet sysselsatta och antalet arbetade timmar ökade med ca 13 procent under samma period.

Diagram 5.9 Arbetskraft, timmar och sysselsättning



Källa: Egna beräkningar.

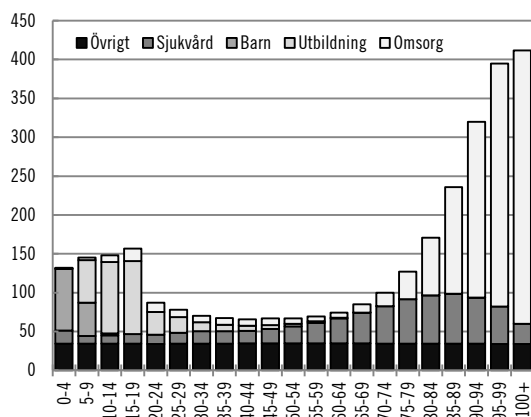
Efterfrågan på skattefinansierade välfärdstjänster ökar

Befolkningens åldersfördelning är som tidigare nämnts viktig för de offentliga utgifterna. Diagram 5.10 visar hur utgifterna för den offentliga

konsumtionen, dvs. vård, skola omsorg, m.m., fördelas över livet. I början av livet används relativt mycket resurser för barnomsorg och utbildning. När en person når ca 20 år minskar utnyttjandet av de skattefinansierade tjänsterna, och mot slutet av livet ökar de åter snabbt för främst sjukvård och äldreomsorg. Flera barn och äldre innebär således att de offentliga utgifterna för att producera dessa tjänster ökar.

Diagram 5.10 Offentlig konsumtion per invånare i olika åldrar 2014

Tusental kronor

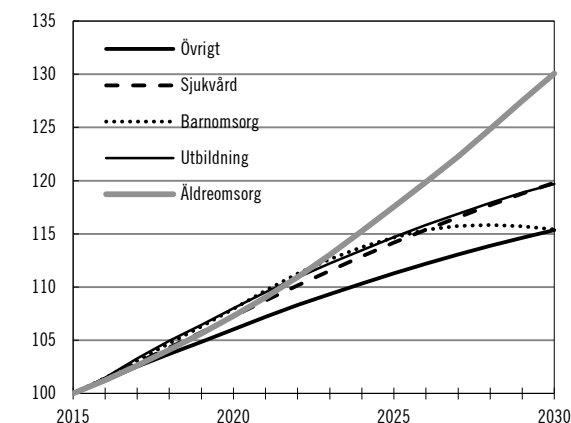


Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den utgiftsstruktur som visas i diagram 5.10 leder tillsammans med den förväntade befolkningsutvecklingen till att konsumtionen av dessa skattefinansierade tjänster ökar på det sätt som visas i diagram 5.11. Diagrammet visar att det är inom barnomsorg och utbildning som resursbehovet ökar snabbast fram till ca 2022, om standarden per brukare ska hållas oförändrad. På lite längre sikt kommer dock behovet av äldreomsorg att öka snabbare. Fram till 2022 ökar behovet av äldreomsorg med ca 11 procent och till 2030 med drygt 30 procent jämfört med 2015. Efterfrågan på kollektivt konsumerade tjänster, dvs. sådana tjänster som inte konsumeras individuellt, som rättsväsende, försvar och offentlig administration, antas öka i takt med hela befolkningen och vara drygt 15 procent större 2030 än 2015.

Diagram 5.11 Offentlig konsumtion per ändamål

Volymindex 2015 = 100



Källa: Egna beräkningar.

Mellan 2020 och 2030 ökar utgifterna för den offentliga konsumtionen som andel av BNP med ca 0,6 procentenheter (se tabell 5.1). Utgifterna för barnomsorgen ökar i samma takt som BNP vid en oförändrad utnyttjandegrad och standard per brukare, medan utgifterna för utbildning, sjukvård och framför allt äldreomsorg ökar snabbare. Även utgifterna för kollektivt konsumerade tjänster ökar något snabbare än BNP när befolkningen växer snabbare än sysselsättningen.

Det offentliga sparandet och skulden

Perioden 2020–2030 karaktäriseras av demografiska förändringar som ökar den offentliga sektorns primära utgifter (dvs. exklusive ränteutgifter) som andel av BNP vid ett oförändrat åtagande (se diagram 5.12). Mellan 2020 och 2030 försämras det primära sparandet med ca 0,7 procent av BNP till följd av att de stora åldersklasser som är födda på 1940-talet uppnår åldrarna över 80 år, som relativt sett är mer omsorgs- och vårdintensiva, samtidigt som personer som är födda på 1960-talet påbörjar sitt utträde från arbetsmarknaden (se tabell 5.1).

Tabell 5.1 Offentliga finanser vid oförändrat beteende

Procent av BNP

Utfall för 2016, prognos till 2020 och framskrivning till 2030

	2016	2020	2026	2030
Primära inkomster	47,9	47,6	47,6	47,6
Primära utgifter	47,9	46,3	46,7	46,9
Konsumtion	26,1	25,2	25,7	25,8
Transfereringar	17,4	16,7	16,7	16,8
Primärt sparande	0,0	1,3	0,9	0,7
Kapitalavkastning netto	0,9	0,8	1,1	1,4
Finansiellt sparande	0,9	2,1	1,9	2,1
Bruttoskuld	41,5	31,3	20,2	15,5

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det kan noteras att den primära utgiftskvoten faller snabbt till 2020 i den medelfristiga prognosen som bygger på en oförändrad politik under åren efter budgetåret. Därefter ökar åter utgiftskvoten till 2030. En förklaring till denna utveckling är att transfereringsutgifterna minskar med 0,7 procent av BNP mellan 2016 och 2020. Efter 2020 ökar transfereringarna endast svagt som andel av BNP. Nedgången fram till 2020 beror framför allt på att det statliga utgifterna för hälso- och arbetsmarknadsrelaterade transfereringar till hushållen inte ökar lika snabbt som BNP.

I ett scenario med oförändrat beteende minskar den konsoliderade bruttoskulden snabbt från ca 41,5 procent av BNP 2016 till drygt 31 procent av BNP 2020. Därefter fortsätter skuldkvoten att minska, men i en långsammare takt (se tabell 5.1). S1-värdet är -3,7 procent av BNP i detta scenario (se tabell 5.3).

Utvecklingen efter 2030

Det demografiska kostnadstrycket avtar något efter 2030 och de primära utgifterna minskar till ca 44,5 procent av BNP 2100 i scenariot med oförändrat beteende och politik. Den långsiktiga trenden med fallande utgifter beror till en del på att de offentliga konsumtionsutgifternas andel av BNP är lägre än de var 2016. Ett viktigt skäl till minskningen är att det inte antas ske någon standardförbättring i de skattefinansierade välfärdstjänsterna när BNP, och därmed inkomsterna, ökar. Även utgifterna för offentliga investeringar väntas öka i svagare takt än BNP på lång sikt. Att investeringsutgifterna minskar som andel av BNP beror i första hand på en relativt gynnsam utveckling av priset på investeringsprojekt, medan de offentliga investeringarna i volymtermer utvecklas i takt med den offentliga konsumtionen. De offentliga transfereringarna är i det närmaste oförändrade som andel av BNP mellan 2030 och 2050, för att åren därefter öka något snabbare än BNP.

Tabell 5.2 Primära offentliga utgifter vid oförändrat beteende

Procent av BNP

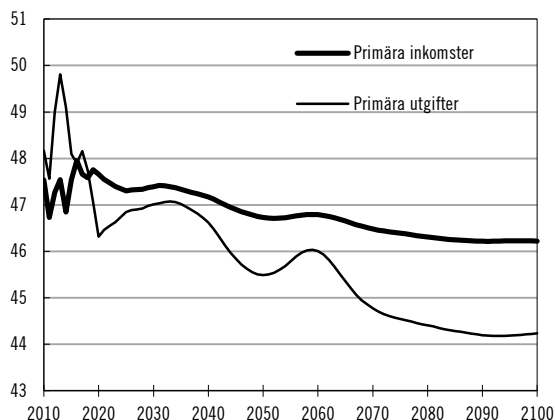
	2015	2020	2030	2050	2100
Primära utgifter	48,1	46,3	46,9	45,4	44,5
Offentlig konsumtion	26,0	25,2	25,8	25,0	24,5
Barnomsorg	1,8	1,8	1,8	1,6	1,5
Utbildning	5,0	4,9	4,9	4,4	3,9
Sjukvård	4,2	4,1	4,7	5,2	6,2
Äldreomsorg	6,1	6,0	6,1	5,9	5,5
Övrigt	8,8	8,4	8,4	8,0	7,4
Investeringar	4,2	4,4	4,3	3,7	2,7
Transfereringar	17,9	16,7	16,8	16,7	17,2

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Efter 2030 minskar utgifterna för den offentliga konsumtionen som andel av BNP med ca 1,3 procentenheter fram till 2100 vid en framskrivning med oförändrad personaltäthet. Utgifterna för äldreomsorg, som inkluderar både äldre- och handikappomsorg, är den enda utgiftspost som uppvisar ökande BNP-andelar även efter 2030, medan övriga utgifter ökar i långsammare takt än BNP, vilket innebär att deras respektive andel av BNP minskar.

Diagram 5.12 Offentliga primära inkomster och utgifter vid oförändrat beteende

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

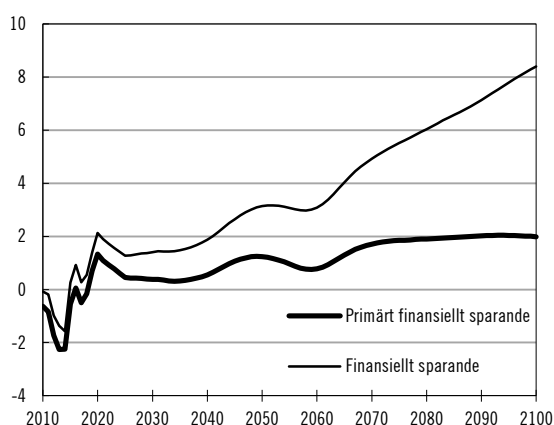
De viktigaste skatteunderlagen, och därmed skatteinkomsterna, styrs i stor utsträckning av utvecklingen av hushållens konsumtion och arbetsmarknaden. De primära inkomsterna uppgår till mellan 47 och 48 procent av BNP fram till ca 2045), men faller på sikt tillbaka något (se diagram 5.12. En relativt stabil utveckling av de offentliga inkomsterna som andel av BNP, tillsammans med att de offentliga utgifterna ökar i en långsammare takt, medför att det primära finansiella sparandet förstärks gradvis efter ca 2035 så att det uppgår till närmare 2 procent av BNP 2100, vilket är en förstärkning med ca 0,5 procent av BNP jämfört med 2020. Orsaken till den gradvis växande skillnaden mellan det finansiella

sparandet och det primära finansiella sparandet i diagram 5.13 är den med tiden allt större avkastningen på de växande finansiella nettotillgångarna.

Den höga nivån på det primära sparandet bidrar på sikt till en kraftig minskning av den konsoliderade bruttoskulden (se diagram 5.14). Denna skuld beräknas uppgå till drygt 31 procent av BNP 2020. Det starka sparandet i den offentliga sektorn gör att skulden fortsätter att minska som andel av BNP till omkring 2050, då den är helt avvecklad. Tillsammans med snabbt växande finansiella tillgångar medför detta att den offentliga sektorns nettokapitalinkomster ökar kraftigt. Den starka finansiella utvecklingen gör att även det finansiella sparandet, som inkluderar kapitalinkomster, börjar öka snabbt som andel av BNP från ca 2060, så att det uppgår till mer än 8 procent av BNP 2100 (se diagram 5.13).

Diagram 5.13 Finansiellt sparande vid oförändrat beteende

Procent av BNP

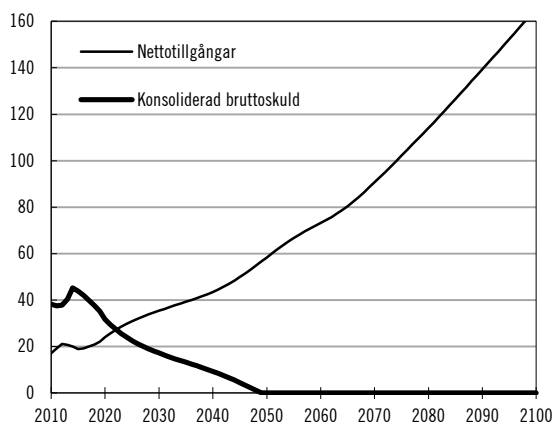


Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det är viktigt att inte tolka den beskrivna utvecklingen som en prognos över den faktiska utvecklingen. Det är i själva verket uteslutet att dagens regler för de offentliga inkomsterna och utgifterna inte skulle ändras om överskott av den storlek som visas i diagram 5.13 verkligen uppstod.

Diagram 5.14 Offentliga sektorns finansiella nettotillgångar och konsoliderade bruttoskuld vid oförändrat beteende

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar

Finanspolitiken kan försvagas utan att bli ohållbar givet de använda beräkningsförutsättningarna

Hållbarhetsindikatorn S1 uppgår som tidigare angetts till -3,7 procent av BNP, beräknad från 2018. Det stora negativa S1-värdet visar att en finanspolitik som ger ett finansiellt sparande motsvarande 2,1 procent av BNP 2020 kan hantera den därefter förväntade demografiskt betingade sparandeförsämringen fram till 2030 utan att bruttoskulden stiger till mer än 60 procent av BNP.

Hållbarhetsindikatorn S2 är 1,8 procent av BNP. Strikt tolkat betyder det att det finansiella sparandet kan försvagas permanent med 1,8 procent av BNP 2018 utan att nettoskulden växer okontrollerat som andel av BNP på lång sikt. Finanspolitiken förefaller därmed kunna försvagas bedömd även på detta sätt. Det faktum att indikatorvärdet bygger på antaganden om utvecklingen under en mycket lång tidsperiod gör dock att S2 värdet inte kan tolkas som att det finns ett reformutrymme redan i dag. Indikatorvärdets förändring vid alternativa antaganden ger dock en indikation på vilka faktorer som stärker finanspolitikens hållbarhet och vilka som försämrar den.

Förutsättningarna kan ändras

Det scenario som redovisades i avsnitt 5.2 bygger på vissa antaganden (detta scenario benämns som referensscenariot nedan). För att belysa vilka faktorer som är viktiga och mindre viktiga för det offentliga sparandets utveckling, och därigenom kunna göra en mer utvecklad bedömning av finanspolitikens hållbarhet, redovisas några alternativa scenarier i detta avsnitt. Först behandlas faktorer som förstärker det finansiella sparandet och sedan faktorer som försvagar det. Allmänt kan sägas att fler arbetade timmar i näringslivet stärker skatteinkomsterna utan att de offentliga utgifterna ökar, vilket påverkar hållbarheten

positivt, medan färre arbetstimmar eller ökade utgifter för ett mer ambitiöst offentligt åtagande leder till en försämring.

Om utträdet från arbetsmarknaden senareläggs blir det lättare att finansiera välfärden

Morgondagens äldre kan sannolikt se fram emot en betydligt längre tid som pensionärer än tidigare generationer. Både åldern för utträde från arbetsmarknaden och den förväntade medellivslängden har ökat de senaste 35 åren, men utträdesåldern har ökat i långsammare takt än medellivslängden, särskilt för män (se tabell 5.3). Utträdesåldern låg 2015 på 63,8 år i genomsnitt, medan den förväntade återstående medellivslängden vid 65 års ålder var ca 20,2 år. Både utträdesåldern och sysselsättningsgraden åren före utträdet är höga i Sverige vid en internationell jämförelse. Bland europeiska länder med jämförbar data är Sverige det land som har den högsta utträdesåldern. Även om arbetsmarknadsstatistiken för de senaste 15 åren visar att det har blivit vanligare att arbeta även efter 65 års ålder, så faller sysselsättningsgraden snabbt efter detta levnadsår. Uppfattningen att 65 år är en naturlig pensionsålder verkar således vara relativt svårpåverkad, trots möjligheten till senare pensionering i det nya pensionssystemet.

Tabell 5.3 Utträdesålder och återstående medellivslängd

	Kvinnor		Män	
	1980	2015	1980	2015
Utträdesålder	60,9	63,4	63,3	64,3
Förväntad medellivslängd vid 65	18,0	21,5	14,3	19,0

Källor: Statistiska centralbyrån och Pensionsmyndigheten.

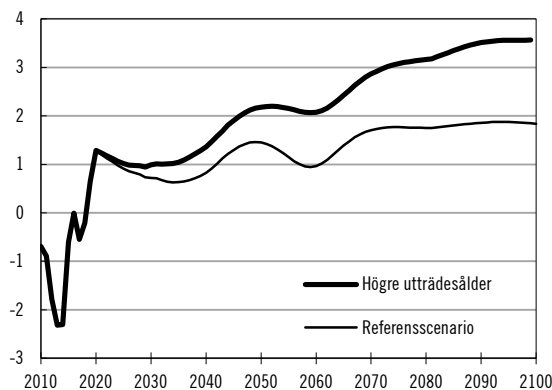
Flera faktorer talar för att utträdesåldern kan fortsätta att stiga framöver. Ett bättre hälsotillstånd har i kombination med att allt färre har fysiskt krävande arbeten förbättrat förutsättningarna för att fortsätta arbeta längre upp i åldrarna. Vidare är utbildningsnivån högre än tidigare, och personer med högre utbildning lämnar vanligtvis arbetsmarknaden senare än de utan högre utbildning. Det finns även ekonomiska drivkrafter i pensionssystemet som verkar för att senarelägga utträdet från arbetsmarknaden eftersom ålderspensionens storlek är baserad på medellivslängden vid pensioneringen.

Om tidpunkten för pension inte senareläggs innebär det att den genomsnittliga ålderspensionen kommer att öka långsammare än de förvärvsaktivs inkomster, eftersom pensionen blir lägre när medellivslängden ökar och de intjänade pensionsrättigheterna måste fördelas på fler pensionsår. En sådan utveckling kan öka de offentliga utgifterna inom andra områden, exempelvis om fler pensionärer blir berättigade till garantipension och bostadstillägg för pensionärer. Låga pensioner kan vidare leda till krav på kompensation, t.ex. i form av generösare pen-

sionsregler eller sänkt skatt. Det är därför angeläget att det skapas goda förutsättningar för ett längre arbetsliv.

Diagram 5.15 Primärt finansiellt sparande vid högre utträdesålder

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

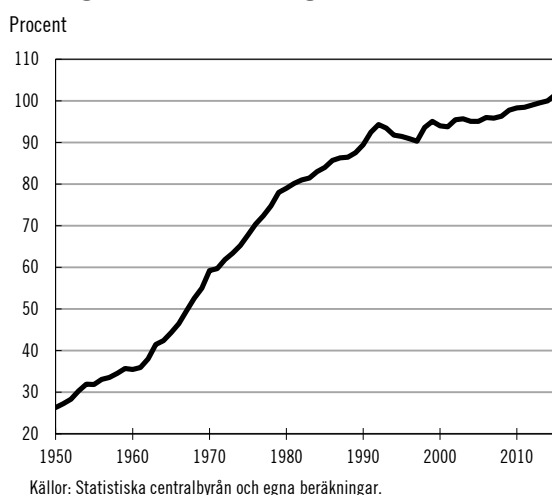
Om utträdesåldern ökar i proportion till den förväntade återstående medellivslängden vid 65 år, som förväntas öka med ca 1,8 år för män och ca 1,3 år för kvinnor mellan 2015 och 2030, och med ytterligare ca 1,9 år till 2050, ökar arbetskraftsutbudet med ca 1,3 procent 2030 och med ca 3,1 procent 2050 jämfört med i referensscenariot. Utträdesåldern har då antagits öka med två tredjedels år för varje år som den återstående medellivslängden vid 65 år ökar. I beräkningen innebär det att antalet arbetade timmar är drygt 1 procent högre 2030 och ca 3 procent högre 2050 än i referensscenariot, där arbetskraftsdeltagandet är oförändrat. BNP och de offentliga skatteinkomsterna ökar därmed i en snabbare takt, men också kostnaderna för arbetslöshets- och sjukförsäkringen och förtidspension ökar i proportion till det högre arbetskraftsutbudet. Jämfört med referensscenariot förstärker detta det primära offentliga sparandet och därmed finanspolitikens hållbarhet påtagligt (se diagram 5.15). S1-indikatorn förbättras med ca 0,1 procent av BNP till -3,8 och S2-indikatorn förbättras med 1,5 procent av BNP till -3,3. Detta visar att ett längre arbetsliv är mycket viktigt för den långsiktiga finansieringen av välfärden.

En fortsatt utbyggnad av välfärdstjänsterna försvagar på sikt de offentliga finanserna

I referensscenariot ökar volymen av de skattefinansierade tjänsterna, den offentliga konsumtionen, endast i takt med en demografiskt beräknad efterfrågan på dessa tjänster. Antalet producerade tjänster per person som är berättigad till dessa är dock oförändrad. Efterfrågan utgår i sin tur från befolkningsförändringarna i SCB:s prognos, fördelade på ålder och kön, i kombination med användarmönster som skattats utifrån data för 2014. En sådan beräkning visar hur dagens skattefinansierade välfärd skulle behöva anpassas för att hantera den befolkning som SCB förutser

exempelvis 2050, men beaktar inte att den offentliga konsumtionen historiskt har vuxit snabbare än vad som varit motiverat av demografin. Diagram 5.16 visar hur den faktiskt uppmätta offentliga konsumtionen förhåller sig till de demografiskt beräknade behoven, givet 2014 års offentliga åtagande. Kvoten är 100 år 2014, när de bägge tidserierna är desamma, men mindre än 100 före 2014, när de demografiskt betingade behoven enligt 2014 års offentliga åtagande överstiger den faktiska konsumtionen dessa år.

Diagram 5.16 Den faktiska offentliga konsumtionen som andel av de demografiska behoven givet 2014 års standard

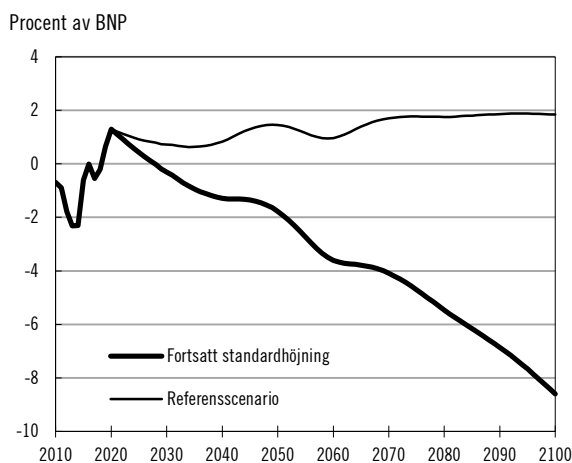


År 1950 utgjorde den faktiska offentliga konsumtionen exempelvis endast ca 26 procent av den offentliga konsumtion som skulle ha producerats om Sveriges befolkning vid den tiden hade fått tillgång till ett skattefinansierat tjänsteutbud enligt 2014 års åtagande. För 1967 är kvoten 50 procent och för 1991, före den ekonomiska krisen, är kvoten 92 procent. Under krisåren 1992–1997 minskar kvoten till ca 90 procent det sistnämnda året. Diagram 5.16 visar att skillnaden mellan 2014 års standard och den faktiska konsumtionen minskade snabbt mellan 1960 och 1990 när det skattefinansierade tjänsteutbudet byggdes ut. Skillnaden minskade dock i långsammare takt under åren efter 1990.

Diagram 5.17 visar utvecklingen av det primära offentliga sparandet om den offentliga konsumtionen fortsätter att öka i samma takt utöver de demografiska behoven som den i genomsnitt gjorde 2000–2015, utan att detta finansieras genom åtgärder som ökar de offentliga inkomsterna. De offentliga konsumtionsutgifterna är då ca 1,3 procent av BNP högre 2030 än i referensscenariot, ca 4 procent av BNP högre 2050 och ca 13 procent av BNP högre 2100. En sådan utgiftsökning gör att det primära sparandet försvagas kraftigt vid oförändrade skattesatser. Det primära underskottet uppgår till ca 0,3 procent av BNP 2030, ca 1,8 procent av BNP 2050 och ca 8,6 procent av BNP 2100. En sådan utveckling leder till en kraftig försämring av den finansiella ställningen, och det finansiella sparandet försämras ännu mer när kapitalavkastningen försämras.

Bruttoskulden sjunker inledningsvis, men börjar sedan stiga snabbt som andel av BNP när underskotten växer och når på sikt klart ohållbara nivåer.

Diagram 5.17 Primärt finansiellt sparande vid fortsatt standardhöjning



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Att öka konsumtionen i denna takt utan finansiering är således en ohållbar finanspolitik på sikt, vilket framgår av S2:s värde. Denna indikator säger att det krävs permanenta inkomstförstärkningar eller minskningar av andra utgifter motsvarande ca 6,6 procent av BNP 2018 för att med denna konsumtionsutveckling stabilisera skuldkvoten på lång sikt. S1 visar dock att finanspolitiken inte blir ohållbar på kort sikt mätt med denna indikator. Det primära sparandet kan försvagas med 3,2 procent av BNP 2018 om kravet är att bruttoskulden ska motsvara 60 procent av BNP 2030, vilket dock är något mindre än i referensscenariot.

Finanspolitiken är hållbar i de flesta scenarier

I tabell 5.4 presenteras hållbarhetsindikatorerna S1 och S2. Samtliga indikatorer visar att finanspolitiken är långsiktigt hållbar i referensscenariot. Detta resultat bör dock tolkas med försiktighet av flera skäl. De finanspolitiska utmaningar som behandlas i detta avsnitt verkar på mycket lång sikt och beräkningarna sträcker sig därför långt in i framtiden. Den långa beräkningshorisonten medför ett betydande inslag av osäkerhet. Vidare är kalkylerna 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.

Tabell 5.4 Hållbarhetsindikatorer

Procent av BNP

	S1	S2
Regeringen, oförändrat beteende	-3,7	-1,8
<i>Konjunkturinstitutet (feb 2017)</i>	—	0,0
<i>Europeiska kommissionen (jan 2017)</i>	-2,9	1,0
Försämrar hållbarheten		
Fortsatt ambitionshöjning	-3,2	6,6
Förbättrar hållbarheten		
Oförändrad andel av livet i arbete	-3,8	-3,3

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

Källor: Specialstudie 54, Konjunkturinstitutet, februari 2017, Debt Sustainability Monitor 2016, Europeiska kommissionen, januari 2017 samt egna beräkningar.

I tabell 5.4 redovisas hållbarhetsindikatorer för de alternativa scenarier som behandlats i detta avsnitt. Allmänt kan sägas att finanspolitiken är hållbar i de flesta av beräkningarna. S1-indikatorn är negativ i alla redovisade scenarier, vilket innebär att den konsoliderade bruttoskulden, Maastrichtskulden, 2018 är så pass mycket lägre än den högsta nivå på 60 procent av BNP som stabilitets- och tillväxtpakten tillåter, att det krävs stora budgetförsvagningar även vid en mindre gynnsam utveckling för att S1-värdet ska bli positivt. Även värdet på S2-indikatorn är negativt i referensscenariot och det alternativa scenariot där arbetslivets längd ökar i takt med den förväntade återstående livslängden vid 65 års ålder. S2-indikatorn är endast tydligt positivt i scenariot med en kontinuerlig ofinansierad ökning av det offentliga åtagandets omfattning.

Hållbarheten är något bättre än enligt tidigare bedömning

I referensscenariot uppgår S1 till -3,7 procent av BNP och S2 till -1,8 procent av BNP. I 2016 års ekonomiska vårproposition beräknades S1 till -1,8 procent av BNP och S2 till -1,1 procent av BNP i motsvarande scenario. Att de negativa indikatorvärdena nu är större i absoluta termer betyder att hållbarheten är bättre än enligt den tidigare bedömningen. En viktig anledning till att hållbarheten förbättrats är en bättre finansiell ställning i slutet av medelfristprognosen. Det primära sparandet 2020, slutåret av den medelfristiga beräkningen som ligger till grund för långsiktsframskrivningen, är ca 1,4 procent av BNP högre enligt denna beräkning än enligt beräkningen i 2016 års ekonomiska vårproposition. Allt annat lika betyder detta att den långsiktiga hållbarheten mätt med S2 förbättrats med 1,4 procent av BNP. På motsvarande sätt är ett skäl till att S1-indikatorn reviderats att den konsoliderade bruttoskulden vid beräkningens startår, dvs. 2018, är ca 3 procent av BNP lägre än enligt bedömningen i 2016 års ekonomiska vårproposition. En ytterligare faktor som stärker finanspolitikens hållbarhet något är att arbetskraftsutbudet per person på sikt är något

starkare i denna beräkning än enligt den beräkning som låg till grund för den tidigare bedömningen.

En sammantagen bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

År 2020–2030 karaktäriseras av ett stigande demografiskt utgiftstryck. De primära offentliga utgifterna bedöms därför öka med ca 0,6 procent av BNP under denna tioårsperiod med oförändrat välfärdsåtagande. För att möta en sådan utveckling är det viktigt att politiken även fortsättningsvis är inriktad på att minska arbetslösheten och öka antalet arbetade timmar. De senaste årens invandring utgör ett potentiellt tillskott till arbetskraften som på sikt kan minska pressen på de offentliga finanserna av en åldrande befolkning. Det är viktigt att de nyanländas arbetskraftsutbud tas till vara, både för de nyanländas och för samhällsekonomins skull, men också för de offentliga finanserna. Finanspolitiken bedöms dock vara långsiktigt hållbar i referensscenariot med ett oförändrat beteende, där inga nya ofinansierade standardhöjande reformer genomförs. S1 uppgår då till -3,7 procent av BNP och S2 till -1,8 procent av BNP. Därmed är ett viktigt krav som ligger till grund för marknadernas värdering av hållbarheten uppfyllt.

Att så många som möjligt har ett långt och produktivt arbetsliv är en förutsättning för att pensionärer och övriga medborgare ska ha en god ekonomisk standard och för att offentligt finansierade tjänster av god kvalitet ska kunna tillhandahållas. Med en ökad medellivslängd finns möjligheten att både öka fritiden och tiden i arbete. I takt med att medellivslängden ökar är det därför viktigt med ett högt arbetskravsdeltagande och ett långt arbetsliv, bland både kvinnor och män. En förutsättning för detta är att förhållandena i arbetslivet möjliggör en längre livsarbetsliv. Pensionssystemet skapar i sig starka incitament att arbeta längre upp i åldrarna när medellivslängden ökar, eftersom pensionärernas inkomster minskar i förhållande till de förvärvsaktivas om utträdesåldern från arbetsmarknaden inte senareläggs. Om yrkeslivet förlängs i takt med att den förväntade medellivslängden vid 65 år ökar, förbättras dock finanspolitikens hållbarhet påtagligt.

6 Kvaliteten i de offentliga finanserna

6.1 Utgifter

För att bedöma strukturen på de offentliga finanserna räcker det inte med att endast utgå från de totala utgifterna och inkomsterna. Av denna anledning redovisas inkomsterna och utgifterna nedan på en mer detaljerad nivå. På EU-nivå har det tagits fram principer för att producera en enhetlig statistik över respektive medlemsstats fördelning

av de offentliga finanserna, s.k. COFOG-klassificering¹. 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 förändring över tiden, indikerar dock hur olika utgiftstyper och ändamål har prioriterats, och ger en indikation på politikens inriktning.

Tabell 6.1 Ändamålsfördelade offentliga utgifter, procent av BNP

Procent av BNP

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Förändring 2005–2015
Allmän off. förvaltning	7,8	7,8	7,7	7,8	7,5	7,4	7,7	7,7	7,8	7,5	7,1	-0,7
Räntor	1,9	1,8	1,8	1,7	1,3	1,2	1,3	1,1	1,0	0,8	0,6	-1,3
Övrigt	5,9	6,0	5,9	6,1	6,1	6,2	6,4	6,6	6,8	6,7	6,5	0,6
Försvar	1,7	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5	1,4	1,4	1,5	1,3	1,1	-0,5
Samhällsskydd och rättsväsende	1,3	1,3	1,3	1,3	1,4	1,4	1,3	1,4	1,4	1,4	1,3	0,0
Ekonomiska frågor och näringspolitik	4,2	4,0	3,9	4,2	4,5	4,4	4,3	4,5	4,3	4,4	4,2	0,0
Miljöskydd	0,4	0,4	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	-0,1
Bostadsförsörjning och samhällsplanering	0,8	0,7	0,7	0,7	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,7	-0,1
Hälso- och sjukvård	6,5	6,4	6,4	6,6	7,1	6,8	6,8	6,9	7,0	7,0	7,0	0,5
Fritid, kultur och religion	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	0,1
Utbildning	6,7	6,6	6,3	6,4	6,8	6,5	6,4	6,5	6,6	6,6	6,6	-0,1
Socialt skydd	22,5	21,7	20,5	20,5	22,2	21,1	20,4	21,1	21,7	21,3	21,0	-1,4
Totala utgifter	52,7	51,4	49,7	50,4	53,1	51,2	50,6	51,7	52,4	51,7	50,5	-2,2
Exklusive räntor	50,8	49,6	47,9	48,7	51,8	50,0	49,4	50,6	51,4	50,9	49,9	-0,9

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Av tabell 6.1 och tabell 6.2 framgår att utgifterna för socialt skydd i Sverige 2015 utgjorde över 20 procent av BNP och mer än 40 procent av de totala offentliga utgifterna. Dessa utgifters andel av de totala utgifterna sjönk kring mitten av 2000-talet, men ökade igen 2009 i samband med den finansiella krisen. Därefter har utgifterna för socialt skydd varierat kring 41 procent av de totala utgifterna. Även utgifterna för hälso- och sjukvård tar en stor andel av den offentliga sektorns utgifter i anspråk. Från att ha uppgått till drygt 12 procent av de totala utgifterna 2005 har andelen stigit under flera år och uppgick 2015 till 13,8 procent. En stor minskning har skett av den andel som utgörs av utgifter för räntor, vilket framför allt är en följd av att den offentliga

¹ 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 sker enligt en internationell standard.

sektorns konsoliderade bruttoskuld som andel av BNP sjunkit kraftigt, samtidigt som räntenivån varit förhållandevis låg.

Utgifternas andel av BNP (utgiftskvoten) sjönk 2004–2008 från ca 53 procent av BNP till under 50 procent. Efter att tillfälligt ha ökat i kölvattnet av den finansiella krisen 2009 har utgiftskvoten minskat, 2015 uppgick utgiftskvoten till ca 50,5 procent av BNP.

Tabell 6.2 Ändamålsfördelade offentliga utgifter, procent av totala utgifter

Procent av totala utgifter

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Förändring 2005–2015
Allmän off. förvaltning	14,8	15,1	15,5	15,5	14,0	14,5	15,2	14,9	14,9	14,6	14,1	-0,7
Räntor	3,6	3,5	3,7	3,4	2,5	2,4	2,6	2,1	1,8	1,6	1,3	-2,4
Övrigt	11,1	11,7	11,9	12,1	11,6	12,1	12,6	12,8	13,1	13,0	12,8	1,7
Försvar	3,1	3,2	3,1	2,9	2,8	3,0	2,9	2,7	2,8	2,5	2,3	-0,9
Samhällsskydd och rättsväsende	2,4	2,5	2,6	2,6	2,6	2,7	2,7	2,7	2,6	2,6	2,6	0,2
Ekonomiska frågor och näringspolitik	7,9	7,7	7,9	8,3	8,5	8,7	8,6	8,6	8,3	8,4	8,4	0,4
Miljöskydd	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,7	0,6	0,6	0,6	-0,1
Bostadsförsörjning och samhällsplanering	1,5	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,5	1,5	0,0
Hälso- och sjukvård	12,3	12,5	12,8	13,1	13,3	13,2	13,5	13,4	13,4	13,6	13,8	1,5
Fritid, kultur och religion	1,9	2,0	2,0	2,1	2,1	2,2	2,2	2,1	2,2	2,2	2,2	0,3
Utbildning	12,7	12,8	12,7	12,8	12,8	12,7	12,7	12,6	12,5	12,8	13,0	0,3
Socialt skydd	42,6	42,1	41,3	40,6	41,7	41,1	40,3	40,9	41,3	41,2	41,6	-1,0
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	96,4	96,5	96,3	96,6	97,5	97,6	97,4	97,9	98,2	98,4	98,7	2,4

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

6.2 Inkomster

År 2017 beräknas skattekvoten, dvs. de totala skatteintäkterna som andel av BNP, uppgå till 43,6 procent. Skattekvoten påverkas vanligtvis främst av regeländringar i skattesystemet, eftersom skattebasernas sammansättning normalt samvarierar med konjunkturen. Mellan 2009 och 2020 väntas skattekvoten sjunka med 0,4 procentenheter. Under denna tidsperiod förväntas dock stora förändringar ske. Mellan 2009 och 2014 minskade skattekvoten med 1,5 procentenheter (se tabell 6.3). Efter 2014 har skattekvoten stigit och väntas ligga på mellan 43,6 och 43,8 procent under återstoden av prognosperioden.

Det var framför allt intäkterna från skatt på arbete som minskade mellan 2009 och 2014. Jobbskatteavdraget stod för huvuddelen av skattesänkningarna, men även socialavgifterna sänktes och möjligheten till skattereduktioner för husarbeten utökades. Intäkterna från skatt på arbete beräknas ha stigit som andel av BNP 2016 och väntas fortsätta stiga under resten av prognosperioden. Det förklaras till stor del av att nedsättningen av socialavgifterna för unga slopades i två steg 2015 och

2016, att förändringar i husavdraget och minskningar av jobbskatteavdraget genomfördes 2016 och av att lönesumman väntas växa snabbare än BNP under några av prognosåren.

Intäkterna från skatt på kapital som andel av BNP väntas öka med 0,3 procentenheter mellan 2009 och 2020. År 2015 var andelen ovanligt hög, vilket kan förklaras av tillfälligt högre intäkter från både skatt på företagsvinster och hushållens skatt på kapital. Efter 2015 väntas kvoten för skatt på kapital ligga stabilt på mellan 5,0 och 5,1 procent av BNP.

Intäkterna från konsumtionsskatterna beräknas minska med 0,8 procentenheter som andel av BNP mellan 2009 och 2020. Intäkterna från mervärdesskatt väntas ligga i stort sett stilla under hela perioden, även om intäkterna var något högre 2016. Däremot minskar intäkterna från punktskatterna som andel av BNP, trots att flertalet av dessa skatter höjts vid vissa tillfällen. Sedan 2009 har intäkterna från punktskatterna minskat. Det förklaras bl.a. av en effektivare uppvärmning av bostäder, en övergång från el och olja till berg- och fjärrvärme och en nyare bilpark, med energisnålare motorer.

Intäkterna från restförda och övriga skatter steg som andel av BNP med 0,2 procentenheter mellan 2015 och 2016. Det förklaras både av ett tillfälligt anstånd som medgetts och av införandet av resolutionsavgiften.

Tabell 6.3 Skatteintäkter per skatteslag, som andel av BNP

Procent av BNP

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Förändring 2009–2020
Skatt på arbete	26,5	25,0	25,0	25,6	25,8	25,2	25,1	26,0	26,2	26,3	26,3	26,2	-0,3
Direkta skatter	14,5	13,5	13,3	13,7	13,9	13,5	13,4	13,9	14,0	14,0	14,1	14,0	-0,5
Indirekta skatter	12,0	11,5	11,6	11,9	11,9	11,8	11,8	12,2	12,2	12,2	12,3	12,2	0,2
Skatt på kapital	4,9	5,4	5,0	4,6	4,6	5,1	5,9	5,1	5,0	5,0	5,0	5,1	0,3
Skatt på kapital, hushåll	0,8	1,0	0,8	0,8	0,9	1,2	1,7	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3	0,5
Skatt på företags- vinster	2,6	3,0	2,8	2,4	2,4	2,5	2,9	2,4	2,5	2,5	2,5	2,5	-0,1
Skatt på konsumtion	12,9	12,8	12,4	12,3	12,2	12,1	12,1	12,3	12,2	12,1	12,1	12,1	-0,8
Mervärdesskatt	9,2	9,2	9,1	9,0	9,0	9,0	9,1	9,3	9,2	9,2	9,2	9,2	0,1
Restförda och övriga skatter	-0,1	0,0	0,1	0,1	0,3	0,2	0,2	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4
Totala skatteintäkter	44,1	43,2	42,5	42,6	42,9	42,6	43,3	43,8	43,6	43,6	43,8	43,7	-0,4

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Sammanställningen av skatteintäkterna förväntas endast uppvisa små variationer mellan 2009 och 2020 (se tabell 6.4). Intäkterna från skatt på arbete väntas ligga kvar på ungefär 60 procent av de totala skatteintäkterna samtidigt som intäkterna från skatt på kapital ökar sin andel och intäkterna från skatt på konsumtion minskar sin andel. Störst variation står skatt på kapital för, som uppgått till mellan 10,7 och 13,5 procent av de totala skatteintäkterna.

Tabell 6.4 Skatteintäkter per skatteslag, som andel av totala skatteintäkter

Procent av totala intäkter

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Förändring 2009–2020
Skatt på arbete	60,1	57,8	58,7	60,3	60,1	59,3	58,0	59,5	60,0	60,3	60,2	60,0	-0,1
Direkta skatter	32,8	31,2	31,4	32,2	32,3	31,6	30,8	31,7	32,0	32,2	32,2	32,0	-0,8
Indirekta skatter	27,3	26,6	27,4	28,1	27,8	27,6	27,2	27,8	28,0	28,1	28,0	28,0	0,7
Skatt på kapital	11,1	12,6	11,8	10,7	10,7	11,9	13,5	11,6	11,5	11,4	11,5	11,7	0,7
Skatt på kapital, hushåll	1,7	2,3	1,9	1,8	2,0	2,9	3,8	3,2	3,1	2,9	2,9	2,9	1,2
Skatt på företags- vinster	6,0	7,0	6,6	5,7	5,5	5,8	6,6	5,5	5,7	5,8	5,7	5,8	-0,2
Skatt på konsumtion	29,2	29,5	29,3	28,9	28,5	28,4	28,1	28,1	27,9	27,7	27,6	27,6	-1,6
Mervärdesskatt	20,8	21,3	21,4	21,1	21,0	21,2	21,0	21,2	21,1	21,0	21,0	21,1	0,3
Restförda och övriga skatter	-0,3	0,1	0,2	0,2	0,7	0,4	0,4	0,8	0,6	0,6	0,7	0,7	1,0
Totala skatteintäkter	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Bilaga A – Beräkningstekniska förutsättningar

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

Demografiska förutsättningar

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

Tabell A.1 Demografiska antaganden

Antal barn per kvinna, antal år och antal personer

	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Födelseetal	1,98	1,94	1,91	1,89	1,89	1,89
Medellivslängd, kvinnor	83,5	84,6	85,8	87,0	88,1	89,1
Medellivslängd, män	79,5	81,3	82,9	84,3	85,5	86,7
Nettomigration	50 000	80 000	43 000	29 000	24 000	23 000

Källa: Statistiska centralbyrån.

Arbetsmarknaden

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

Antalet arbetade timmar i den offentliga sektorn antas öka i samma takt som den demografiskt betingade offentliga konsumtionen. Det innebär att det antas att personaltätheten är konstant i den offentliga sektorn. Antalet arbetade timmar i näringslivet är skillnaden mellan totala antalet arbetade timmar och antalet arbetade timmar i den offentliga sektorn.

Produktivitet

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

Försörjningsbalans och produktion

BNP-tillväxten är summan av produktivitetens utvecklingen i hela ekonomin och utvecklingen av antalet arbetade timmar. BNP:s användnings-sida bestäms så att utvecklingen av hushållens konsumtionsutgifter ges av den makroekonomiska modellen MIMER². Hushållens konsumtionsutgifter som andel av BNP ökar successivt över perioden i takt med att människor lever längre och en allt större andel av befolkningen därför inte arbetar. Sammantaget ökar hushållens konsumtion något fram till 2060. Investeringarna utgör totalt ca 22–24 procent av nominell BNP. Framskrivningen av den offentliga konsumtionen i volymtermer bestäms av den demografiska utvecklingen, medan prisutvecklingen bestäms av antaganden om timlöneutveckling och KPI. Den återstående komponenten i försörjningsbalansen är nettoexporten som i kalkylerna beräknas residualt som skillnaden mellan BNP och dess inhemska användning. Produktionen av den offentliga konsumtionen sker med ett antagande om oförändrad produktivitet och privatiseringsgrad. Produktionen i näringslivet bestäms som produkten av produktiviteten och antalet arbetade timmar i näringslivet.

Inflation och löner

Riksbanken antas driva en penningpolitik så att inflationen ligger på 2 procent. Lönekostnads- och bruttovinstandelen i näringslivet antas vara konstanta på lång sikt. Lönerna bestäms därmed av prisnivån och produktiviteten. En högre produktivitet och högre förädlingsvärdepris i näringslivet skapar utrymme för högre löner. Lönerna i den offentliga sektorn antas växa 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 den nominella BNP-tillväxten plus 0,5 procentenheter. 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 residualberäknas sedan så att den totala avkastningen blir densamma som för räntebärande tillgångar. Det är troligt att det även på lång sikt förekommer skillnader mellan inlånings- och utlåningsräntor, och att det finns skillnader mellan sektorer. Det är även troligt att avkastningen på icke räntebärande tillgångar är högre än för räntebärande tillgångar. 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.

² MIMER (Modell för Intergenerationella MakroEkonomiska Räkenskaper) är en makroekonomisk simuleringsmodell över svensk ekonomi. Se promemorian Teknisk beskrivning av modellen MIMER på regeringens hemsida för en utförligare redogörelse av modellen.

Tabell A.2 Makroekonomiska förutsättningar

Årlig procentuell förändring och procent

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

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Offentliga inkomster

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

Tabell A.3 Skatter och avgifter

Procent av BNP

	2010	2015	2020	2030	2040	2050	2060
Skatter och avgifter	43,1	43,2	43,6	43,7	43,9	43,8	44,2
Hushållens direkta skatter och avgifter							
Andel av BNP	12,5	12,9	13,1	13,2	13,3	13,3	13,5
Implicit skattesats för direkta skatter	23,8	24,1	24,9	24,9	24,9	24,9	24,9
Skattebasen för direkta skatter som andel av BNP	52,6	53,4	52,7	53,1	53,5	53,4	54,3
Implicit skattesats för avgifter	6,6	6,7	6,7	6,7	6,7	6,7	6,7
Skattebasen för avgifter som andel av BNP	38,8	39,7	39,8	40,4	40,8	41,1	41,5
Företagens direkta skatter							
Andel av BNP	3,0	2,7	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8
Implicit skattesats	9,7	9,2	9,9	9,9	9,9	9,9	9,9
Skattebasen som andel av BNP	30,9	29,3	28,8	28,5	28,4	28,5	28,2
Indirekta skatter ¹							
Andel av BNP	13,4	12,9	12,8	12,7	12,6	12,5	12,5
Implicit skattesats	28,9	28,7	28,5	28,0	27,5	27,0	26,6
Skattebasen som andel av BNP	46,4	45,1	45,0	45,2	45,9	46,2	46,8
Arbetsgivaravgifter och egenföretagaravgifter ²							
Andel av BNP	14,0	14,3	14,8	15,0	15,1	15,3	15,4
Implicit skattesats	36,1	36,1	37,1	37,1	37,1	37,1	37,1
Skattebasen som andel av BNP	38,8	39,7	39,8	40,4	40,8	41,1	41,5

¹ Exklusive löneberoende indirekta skatter.

² Inklusive löneberoende indirekta skatter.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Offentliga konsumtionsutgifter

Framskrivningen av den offentliga konsumtionen görs i två delar. En volymframskrivning och en prisframskrivning. Beräkningen av den offentliga konsumtionen 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 erhåller lika mycket offentliga tjänster 2060 som 2020. Detta kan ses som ett uttryck för oförändrad standard i offentlig service. Priset på den offentliga konsumtionen utvecklas med en sammanvägning av priset på de ingående delarna i bruttoproduktionen, dvs. timlöner, pris på förbrukning och priset på kapitalförslitning (investeringspriset).

Tabell A.4 Offentlig konsumtion

Procent av BNP

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

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Transfereringar

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

Tabell A.5 Offentliga sektorns transfereringar

Procent av BNP

	2010	2015	2020	2030	2040	2050	2060
Summa transfereringar	18,7	17,9	16,7	16,8	16,9	16,7	17,1
Transfereringar till hushåll	15,3	14,4	13,3	13,4	13,5	13,3	13,7
Ålderdom	8,0	7,8	7,6	7,4	7,4	7,2	7,6
Ohälsa	2,9	2,7	2,3	2,4	2,5	2,5	2,5
Barn/studier	2,1	2,0	1,9	1,9	1,9	1,9	2,0
Arbetsmarknad	1,0	0,8	0,5	0,6	0,6	0,6	0,5
Övrigt	1,4	1,2	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1
Transfereringar till företag och utland	3,3	3,5	3,4	3,4	3,4	3,4	3,5

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. Den genomsnittlig pensionsålder antas vara 65 år och konstant.

Tabell A.6 Ålderspensionssystemet

Procent av BNP

	2010	2015	2020	2030	2040	2050	2060
Inkomster	6,6	6,6	6,5	7,0	7,1	7,4	7,5
Avgifter	5,9	5,9	5,8	5,9	6,0	6,0	6,0
Räntor, utdelningar m.m.	0,7	0,7	0,7	1,1	1,1	1,4	1,5
Utgifter	6,4	6,4	6,5	6,1	5,9	5,5	5,8
Pensioner	6,2	6,2	6,3	5,9	5,7	5,4	5,6
Övrigt	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Finansiellt sparande	0,2	0,2	0,0	0,9	1,2	1,8	1,8
Finansiella tillgångar, netto	25,5	29,8	30,2	29,8	31,1	36,8	43,6

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

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

Tabell A.7 Långsiktig offentligfinansiell hållbarhet

Procent av BNP, om inte annat anges

	2010	2015	2020	2030	2040	2050	2060
Summa utgifter	49,4	48,7	47,0	48,0	47,1	45,4	45,4
Åldersrelaterade ¹	34,2	34,5	33,3	33,8	33,6	32,7	33,5
Pensioner ²	8,0	7,8	7,6	7,4	7,4	7,2	7,6
Garantipension	0,5	0,4	0,3	0,4	0,6	0,7	0,9
Ålderspension	6,2	6,2	6,3	5,9	5,7	5,4	5,6
Övriga pensioner (förtids-, efterlevande-)	0,7	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Offentliga avtalspensioner	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7
Sjukvård	5,9	6,1	6,0	6,1	6,0	5,9	5,9
Äldreomsorg/handikapp	4,1	4,2	4,1	4,7	5,0	5,2	5,6
Barnomsorg	1,7	1,8	1,8	1,8	1,6	1,6	1,6
Utbildning	5,1	5,0	4,9	4,9	4,7	4,4	4,3
Arbetslöshetsersättning	1,0	0,8	0,5	0,6	0,6	0,6	0,5
Övriga åldersrelaterade utgifter	8,5	8,8	8,4	8,4	8,2	8,0	7,9
Ränteutgifter	1,1	0,5	0,5	0,7	0,2	0,0	0,0
Summa inkomster	49,3	49,0	49,1	50,1	49,8	49,5	49,6
varav kapitalinkomster	1,8	1,5	1,5	2,5	2,5	3,0	3,5
varav pensionssystemet	0,7	0,7	0,7	1,1	1,1	1,4	1,5
Antaganden							
Arbetsproduktivitetstillväxt, BNP-nivå	3,3	2,4	1,1	1,8	1,9	1,9	1,9
BNP-tillväxt	6,0	4,1	2,5	2,2	2,3	2,2	2,2
Arbetslöshet	8,6	7,4	6,2	6,7	7,0	6,6	6,3
Befolkning 65 år och äldre som andel av total befolkning	18,3	19,7	20,1	21,3	22,7	23,1	24,8

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 (Working Group on Ageing Populations and Sustainability, AWG) under Kommittén för ekonomisk politik (KEP) har tillsammans med Europeiska kommissionen bedömt utvecklingen av demografiberoende utgifter fram t.o.m. 2060. Dessa beräkningar redovisades senast i april 2015.³ Beräkningarna i konvergensprogrammet baseras dock på det underlag som redovisats för riksdagen i 2016 års ekonomiska vårproposition. I detta avsnitt jämförs de demografiska och makroekonomiska nyckeltalen samt de demografiberoende utgifterna från dessa två källor. Jämförelsen görs från 2013 eftersom detta var startåret i KEP:s beräkningar.

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

Årlig procentuell förändring, om inte annat anges

	2013	2020	2030	2040	2050	2060
Befolkning 15–64 år (index)						
KEP	100,0	102,5	108,9	115,7	122,1	124,8
Konvergensprogram	100,0	105,3	111,7	117,3	120,1	124,1
Sysselsatta (index)						
KEP, 15–64 år	100,0	105,7	112,5	119,9	126,8	129,5
Konvergensprogram, 15–74 år	100,0	108,8	114,1	117,7	122,9	125,6
Timmar						
KEP	1,2	0,6	0,6	0,7	0,4	0,3
Konvergensprogram	0,4	1,3	0,4	0,4	0,3	0,3
Arbetslöshet, procent av arbetskraften						
KEP, 15–74 år	8,1	6,2	5,8	5,8	5,8	5,8
Konvergensprogram, 15–74 år	8,0	6,2	6,7	7,0	6,6	6,3
Arbetsproduktivitet						
KEP	0,9	1,3	1,5	1,5	1,5	1,5
Konvergensprogram	0,9	1,1	1,8	1,9	1,9	1,9
Potentiell BNP						
KEP	2,2	1,9	2,1	2,2	1,9	1,8
Konvergensprogram	1,2	2,5	2,2	2,3	2,2	2,2
Potentiell BNP per capita						
KEP	1,3	1,0	1,4	1,6	1,4	1,4
Konvergensprogram	0,4	1,3	1,5	1,9	1,7	1,8

Källor: EU-kommissionen och egna beräkningar.

³ The 2015 Ageing report: Economic and budgetary projections for the EU 28 Member States (2013–2060).

Den befolkningsprognos som KEP använder är framtagen av Eurostat under 2015. Konvergensprogrammets beräkningar bygger på en befolkningsprognos från SCB från november 2016. Befolkningen ökar på sikt betydligt snabbare i KEP:s beräkning. KEP har därmed också en starkare ökning i både timmar och sysselsatta. Produktivitetstillväxten är starkare i konvergensprogrammet än i KEP:s beräkningar. Den högre produktivitetsnivån är en orsak till att BNP-nivån 2060 är högre i konvergensprogrammet. Även BNP per capita når en högre nivå i konvergensprogrammet.

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

Andel av BNP

	Förändring 2013–2020			Förändring 2013–2060		
	KP	KEP	KP-KEP	KP	KEP	KP-KEP
Pensioner	-0,8	-0,7	-0,1	-0,8	-1,4	0,6
Sjukvård	-0,1	0,2	-0,3	-0,3	0,4	-0,7
Äldreomsorg/handikapp	-0,1	0,3	-0,4	1,3	1,5	-0,2
Utbildning	-0,3	0,0	-0,3	-0,8	0,2	-1,0
Arbetslöshetsersättning	-0,4	-0,1	-0,3	-0,4	-0,1	-0,3
Summa	-1,8	-0,4	-1,4	-0,9	0,6	-1,5

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

Källor: EU-kommissionen och egna beräkningar.

Bilaga C – Tabeller

Tabell C.1a Försörjningsbalans

Årlig procentuell förändring om inget annat anges

	Mdkr					
	2016	2016	2017	2018	2019	2020
BNP (fasta priser)	4 320	3,3	2,6	2,1	2,0	2,5
BNP (löpande priser)	4 379	4,7	4,7	3,9	4,0	4,4
Försörjningsbalans						
Hushållens konsumtionsutgifter	1 926	2,2	2,3	2,6	2,9	3,1
Offentliga konsumtionsutgifter	1 120	3,1	2,0	-0,3	-0,6	0,0
Fasta bruttoinvesteringar	1 047	5,9	3,3	3,2	3,3	3,7
Lagerinvesteringar ¹	27	0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
Export av varor och tjänster	1 970	3,4	4,4	3,9	3,6	4,0
Import av varor och tjänster	1 771	3,7	3,8	3,7	3,9	4,2
Bidrag till BNP-tillväxten						
Slutlig inhemsk efterfrågan		3,2	2,3	1,8	2,0	2,3
Lagerinvesteringar		0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
Nettoexport		0,0	0,5	0,2	0,0	0,1

¹ Bidrag till BNP-tillväxt.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.1b Priser och deflatorer

Årlig procentuell förändring om inget annat anges

	Nivå					
	2016	2016	2017	2018	2019	2020
BNP-deflator	101,4	1,4	2,0	1,8	2,0	1,9
Deflator för hushållens konsumtion	101,0	1,0	1,6	1,8	1,9	2,0
HIKP ¹	101,1	1,1	1,6	1,4	1,7	1,8
Deflator för offentlig konsumtion	102,1	2,1	3,2	2,9	3,2	2,9
Deflator för investeringar	101,3	1,3	1,9	1,4	1,4	1,4
Deflator för export (varor och tjänster)	98,6	-1,4	3,9	0,1	0,6	0,7
Deflator för import (varor och tjänster)	98,3	-1,7	4,3	0,3	0,8	0,8

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

¹ Index, 2005=100.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.1c Arbetsmarknaden

Årlig procentuell förändring om inget annat anges

	Nivå	2016	2017	2018	2019	2020
	2016					
Antal sysselsatta ¹	4 889	1,7	1,7	1,0	0,7	0,7
Antal arbetade timmar ²	792 819	2,3	0,9	0,7	0,7	1,3
Arbetslöshet ³	367	6,9	6,6	6,4	6,3	6,2
Arbetsproduktivitet, antal personer ⁴	780	1,4	1,0	1,1	1,3	1,7
Arbetsproduktivitet, antal arbetade timmar ⁵	481	0,7	1,7	1,4	1,3	1,1
Lönekostnader ⁶	2 074	4,7	4,9	4,2	4,2	4,1
Lönekostnader per anställd ⁷	424 268	3,0	3,2	3,2	3,5	3,4

¹ Sysselsatta, nationalräkenskapsdefinition. Nivå i tusental personer.

² Tiotusental timmar, nationalräkenskapsdefinition.

³ Tusental personer respektive procent av arbetskraften.

⁴ Real BNP per sysselsatt, kronor.

⁵ Real BNP per arbetad timme, kronor.

⁶ Miljarder kronor.

⁷ Kronor.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.1d Betalningsbalans

Procent av BNP

	2016	2017	2018	2019	2020
Finansiell balans, exklusive restpost	4,5	4,7	4,4	4,3	4,2
<i>varav</i>					
Utrikeshandel med varor och tjänster	4,4	4,7	4,6	4,4	4,3
Faktorinkomster och löpande transfereringar	0,2	0,2	0,0	0,1	0,1
Kapitalbalans	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Finansiellt sparande, privat sektor	3,6	4,4	3,8	2,9	2,1
Finansiellt sparande, offentlig sektor	0,9	0,3	0,6	1,4	2,1
Restpost	-7,1	--	--	--	--

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.2a Den offentliga sektorns finanser

Procent av BNP om inget annat anges

	Mdkr	2016	2017	2018	2019	2020
	2016	2016	2017	2018	2019	2020
Finansiellt sparande i delsektorer						
Offentliga sektorn	40	0,9	0,3	0,6	1,4	2,1
Staten	49	1,1	0,6	1,0	2,0	2,6
Kommuner	-13	-0,3	-0,3	-0,4	-0,5	-0,5
Ålderspensionssystemet	3	0,1	0,0	-0,1	-0,1	0,0
Offentliga sektorn						
Inkomster	2 203	50,3	49,9	49,9	50,0	50,0
Utgifter	2 163	49,4	49,6	49,3	48,6	47,9
Finansiellt sparande	40	0,9	0,3	0,6	1,4	2,1
Ränteutgifter	19	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5
Primärt finansiellt sparande	59	1,3	0,7	1,1	1,9	2,7
Tillfälliga intäkter	6	0,1	-0,2	0,0	0,0	0,0
Delposter på inkomstsidan						
Skatteintäkter	1 680	38,4	38,1	38,1	38,3	38,2
Produkt- och produktionsskatter	991	22,6	22,5	22,4	22,4	22,3
Direkta skatter	689	15,7	15,7	15,7	15,9	16,0
Kapitalskatter	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Socialförsäkringsavgifter	234	5,3	5,3	5,3	5,3	5,3
Kapitalinkomster	69	1,6	1,5	1,5	1,5	1,6
Övriga inkomster	220	5,0	4,9	4,9	4,9	4,9
Totala inkomster	2 203	50,3	49,9	49,9	50,0	50,0
Skatter och avgifter inkl. skatt till EU	1 920	43,9	43,6	43,6	43,6	43,6
Delposter på utgiftssidan						
Löner och förbrukning	904	20,6	20,6	20,3	20,0	19,7
Löner och kollektiva avgifter	551	12,6	12,6	12,5	12,4	12,3
Förbrukning	354	8,1	8,0	7,8	7,6	7,4
Sociala transfereringar	742	16,9	16,9	16,7	16,4	16,2
varav Ersättning till arbetslösa	32	0,7	0,7	0,6	0,5	0,5
I natura	165	3,8	3,9	3,8	3,8	3,8
Transfereringar	577	13,2	13,0	12,8	12,6	12,4
Ränteutgifter	19	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5
Subventioner	71	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6
Investeringar	193	4,4	4,5	4,5	4,5	4,5
Kapitaltransfereringar	11	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Övriga utgifter	223	5,1	5,4	5,4	5,3	5,2
Totala utgifter	2 163	49,4	49,6	49,3	48,6	47,9
Offentlig konsumtion (löpande priser)	1 144	26,1	26,3	25,9	25,6	25,2

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.2b Inkomst- och utgiftsprognoser

Procent av BNP om inget annat anges

	Mdkr	2016	2017	2018	2019	2020
Totala inkomster	2 203	50,3	49,9	49,9	50,0	50,0
Totala utgifter	2 163	49,4	49,6	49,3	48,6	47,9

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

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

Procent av BNP om inget annat anges

	Mdkr	2016	2017	2018	2019	2020
Utgifter direkt finansierade via EU-budgeten	2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
varav investeringar	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Konjunkturella utgiftsförändringar till följd av ökad arbetslöshet ¹	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Effekter av diskretionära åtgärder på skatteområdet	34	0,8	0,1	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	2015
Allmän offentlig förvaltning	1	7,1
Försvar	2	1,1
Samhällsskydd och rättsväsende	3	1,3
Ekonomiska frågor och näringspolitik	4	4,2
Miljöskydd	5	0,3
Bostadsförsörjning och samhällsplanering	6	0,7
Hälsa- och sjukvård	7	7,0
Fritid, kultur och religion	8	1,1
Utbildning	9	6,6
Socialt skydd	10	21,0
Totala utgifter		50,5

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.4 Den konsoliderade bruttoskuldens utveckling

Procent av BNP

	2016	2017	2018	2019	2020
Konsoliderad bruttoskuld	41,6	39,5	37,3	34,7	31,4
Bruttoskuldens förändring	-2,4	-2,0	-2,2	-2,6	-3,3
Bidrag till förändringen av bruttoskulden					
Primärt finansiellt sparande	-1,3	-0,7	-1,1	-1,9	-2,7
Ränteutgifter	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5
Stock-flöde	0,5	0,1	-0,2	0,2	0,3
<i>varav</i>					
Periodisering av räntor och skatter	-0,9	0,2	0,0	0,2	0,3
Försäljning av aktier, extra utdelningar	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Övrigt	1,5	0,0	-0,1	0,2	0,1
Implicit ränta på bruttoskulden	1,0	1,1	1,4	1,5	1,6

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.5 Strukturellt sparande

Procent av BNP om inget annat anges

	2016	2017	2018	2019	2020
BNP-tillväxt (%)	3,3	2,6	2,1	2,0	2,5
Offentliga sektorns finansiella sparande	0,9	0,3	0,6	1,4	2,1
Ränteutgifter	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7
Tillfälliga intäkter	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Potentiell BNP-tillväxt (%)	2,1	2,3	2,3	2,3	2,3
BNP-gap	-0,1	0,5	0,4	0,1	0,0
Automatiska stabilisatorer	-0,3	0,0	-0,1	0,0	0,0
Cykliskt justerat finansiellt sparande	1,2	0,3	0,6	1,4	2,2
Cykliskt justerat primärt finansiellt sparande	1,8	1,0	1,4	2,2	2,9
Strukturellt sparande	1,0	0,3	0,6	1,4	2,2

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.6 Jämförelse med förra årets konvergensprogram

	2016	2017	2018	2019	2020
BNP-tillväxt (%)					
Förra årets uppdatering	3,8	2,2	1,8	2,1	--
Årets uppdatering	3,3	2,6	2,1	2,0	2,5
Skillnad	-0,5	0,4	0,3	-0,1	--
Offentliga sektorns finansiella sparande (% av BNP)					
Förra årets uppdatering	-0,4	-0,7	-0,4	0,1	--
Årets uppdatering	0,9	0,3	0,6	1,4	2,1
Skillnad	1,4	0,9	0,9	1,3	--
Konsoliderad bruttoskuld (% av BNP)					
Förra årets uppdatering	42,5	41,1	40,3	39,1	--
Årets uppdatering	41,6	39,5	37,3	34,7	31,4
Skillnad	-0,9	-1,5	-3,0	-4,4	--

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.7 Långsiktig offentligfinansiell hållbarhet

Procent av BNP

	2010	2015	2020	2030	2040	2050	2060
Totala utgifter	49,4	48,7	47,0	48,0	47,1	45,4	45,4
<i>varav</i>							
Åldersrelaterade utgifter	34,2	34,5	33,3	33,8	33,6	32,7	33,5
<i>varav</i>							
Pensioner	8,0	7,8	7,6	7,4	7,4	7,2	7,6
<i>varav</i>							
Garantipension	0,5	0,4	0,3	0,4	0,6	0,7	0,9
Ålderspension	6,2	6,2	6,3	5,9	5,7	5,4	5,6
Övriga pensioner (förtids- och efterlevande-)	0,7	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
offentliga avtalspensioner	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7
Sjukvård	5,9	6,1	6,0	6,1	6,0	5,9	5,9
Äldreomsorg	4,1	4,2	4,1	4,7	5,0	5,2	5,6
Utbildning	5,1	5,0	4,9	4,9	4,7	4,4	4,3
Övriga åldersrelaterade utgifter	8,5	8,8	8,4	8,4	8,2	8,0	7,9
Ränteutgifter	1,1	0,5	0,5	0,7	0,2	0,0	0,0
Totala inkomster	49,3	49,0	49,1	50,1	49,8	49,5	49,6
<i>varav</i>							
Kapitalinkomster	1,8	1,5	1,5	2,5	2,5	3,0	3,5
<i>varav</i>							
Pensionssystemet	0,7	0,7	0,7	1,1	1,1	1,4	1,5
Tillgångar i pensionssystemet	25,5	29,8	30,2	29,8	31,1	36,8	43,6
<i>varav</i>							
Konsoliderade tillgångar i pensionssystemet (andra tillgångar än statspapper)	23,8	28,6	29,3	29,4	31,0	35,0	42,1
Antaganden							
Arbetsproduktivitet, näringslivet	4,7	3,2	1,9	2,2	2,2	2,2	2,2
BNP-tillväxt	6,0	4,1	2,5	2,2	2,3	2,2	2,2
Arbetslöshet	8,6	7,4	6,2	6,7	7,0	6,6	6,3
Befolkning 65 år och äldre som andel av total befolkning	18,3	19,7	20,1	21,3	22,7	23,1	24,8

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.7a Statliga garantier

Procent av BNP

	2016
Statliga garantier	46,7

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.8 Prognosförutsättningar

Årsgenomsnitt om inget annat anges

	2016	2017	2018	2019	2020
Svensk 6-månaders statsskuldsväxelränta	-0,6	-0,6	-0,3	0,3	1,1
Svensk 10-årig statsobligationsränta	0,5	1,0	1,7	2,4	3,0
USD/EUR växelkurs	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
SEK/EUR växelkurs	9,5	9,4	9,3	9,2	9,2
BNP världen ¹	3,1	3,4	3,6	3,7	3,8
BNP EU ¹	1,8	1,8	1,8	1,7	1,7
Världsmarknadstillväxt ¹	2,3	4,1	4,4	4,3	4,2
Importvolym, världen, exklusive EU					
Oljepris (Brent USD/fat)	44	56	56	55	55

¹Årlig procentuell förändring.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Regeringskansliet
Finansdepartementet
103 33 Stockholm