

Sveriges konvergensprogram 2019



Inledning	4
1. Den ekonomiska politikens ramar och mål.....	6
1.1 De budgetpolitiska målen.....	6
1.2 Sveriges medelfristiga budgetmål.....	9
1.3 Målet för penningpolitiken och penningpolitiken i Sverige	9
1.4 Regeringens ekonomiska politik.....	11
1.5 Penningpolitik.....	16
2. Den makroekonomiska utvecklingen	19
2.1 Internationell och finansiell ekonomi.....	19
2.2 Svensk ekonomi.....	21
2.3 Potentiella makroekonomiska obalanser.....	22
3. Offentliga finanser	26
3.1 Redovisningsprinciper	26
3.2 Utvecklingen av de offentliga finanserna.....	27
3.3 Finansiell nettoförmögenhet och konsoliderad bruttoskuld	30
3.4 Avstämning mot målet för den offentliga sektorns finansiella sparande	32
3.5 Uppföljning av skuldankaret.....	34
3.6 Uppföljning av utgiftstaket	35
3.7 Uppföljning av kravet på en god ekonomisk hushållning i kommunsektorn och det kommunala balanskravet.....	36
3.8 Statliga garantier	38
4. Alternativscenarier och jämförelse med Sveriges konvergensprogram 2018	40
4.1 Alternativscenarier	40
4.2 Jämförelse med 2018 års konvergensprogram	45
5. Finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.....	45
5.1 Långsiktiga utmaningar.....	46
5.2 Ett scenario för utvecklingen på lång sikt.....	50
5.3 Förutsättningarna kan ändras	56
5.4 Beräkningarnas känslighet.....	60
5.5 En sammantagen bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet	61
6. Kvaliteten i de offentliga finanserna	63
6.1 Utgifter.....	63
6.2 Inkomster	65
Bilaga A – Beräkningstekniska förutsättningar.....	68
Bilaga B – Jämförelse med Europeiska kommissionens beräkningar av demografiberoende utgifter	74

Bilaga C – Tabeller 76

Inledning

I enlighet med rådets förordning (EG) nr 1466/97 av 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 till Europeiska kommissionen. 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 därmed bedömas på ett konsistent sätt och rekommendationer kan ges till medlemsstaterna när budgetarbetet fortfarande är i förberedelsefasen.

Sveriges konvergensprogram 2019 baseras på 2019 års ekonomiska vårproposition (prop. 2018/19:100), som regeringen överlämnade till riksdagen den 10 april 2019. Riksdagens finansutskott informerades om konvergensprogrammet den 23 april 2019. Den 25 april 2019 beslutade regeringen konvergensprogrammet.

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, ett kommunalt balanskrav och ett skuldankare.

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 genom 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 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. Ändringen föranleddes av 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, Överskottsmålskommittén, 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 (SOU 2016:67). I slutbetänkandet redovisade utredningen sin syn på de hittillsvarande erfarenheterna av det finanspolitiska ramverket, sin bedömning av hur nivån för målet för den offentliga sektorns finansiella sparande skulle se ut framöver samt målnivåns effekt på de offentliga finanserna och svensk ekonomi. I budgetpropositionen för 2018 föreslog regeringen, i enlighet med Överskottsmålskommitténs förslag, att nivån på överskottsmålet skulle ändras till i genomsnitt en tredjedels procent av BNP över en konjunkturcykel och att det finanspolitiska ramverket skulle kompletteras med ett skuldankare för

den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag (bet. 2017/18:FiU1, rskr. 2017/18:54).

Regeringen har även bedömt att uppföljningen av överskotts målet bör stärkas och att Finanspolitiska rådet bör tilldelas en tydligare roll i uppföljningen av det finanspolitiska ramverket (prop. 2016/17:100).

Regeringen har redogjort för det finanspolitiska ramverket i skrivelsen Ramverket för finanspolitiken (skr. 2017/18:207).

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. Utgiftstak utgör som ett verktyg för att uppnå överskotts målet. 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 ska 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 motsvaras av 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 beräknas uppstå.

Kommunalt balanskrav

I målet för den offentliga sektorns sparande ingår det finansiella sparandet i kommunsektorn som främst utgörs av kommuner och landsting. För kommuner och landsting är det emellertid det ekonomiska resultatet, och inte det finansiella sparandet, som är avgörande för om de uppfyller kommunallagens (2017:725) krav på en balanserad budget. Balanskravet anger att varje kommun och landsting som huvudregel ska budgetera för ett resultat i balans. Negativa balanskravsresultat ska återställas inom tre år, om det inte finns synnerliga skäl.

Enligt kommunallagen ska kommuner och landsting ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Det innebär bl.a. att kommunerna och landstingen ska fastställa egna finansiella mål och ta ansvar för en långsiktigt hållbar ekonomi. En grundläggande princip har sedan länge varit att varje generation ska stå för sina egna kostnader. Balanskravet anger en miniminivå, men för att uppnå kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning behöver resultatet i regel vara högre.

Skuldankaret

Överskottsmålets grundläggande motiv är hållbara offentliga finanser och stabiliseringspolitiskt handlingsutrymme. Det är därför i grunden kopplat till skuld- och förmögenhetsnivåer, snarare än till det finansiella sparandet vid en viss tidpunkt. Den offentliga bruttoskuldens nivå är dock en nyckelfaktor för att bedöma ett lands kreditvärdighet och utrymmet för en aktivt konjunkturstabiliserande finanspolitik. Även om överskottsmålet är mer lämpat som operativt mål i budgetprocessen spelar bruttoskuldens och den finansiella förmögenhetens storlek en central roll i beslutet om överskottsmålets nivå. Som EU-medlem är Sverige vidare bunden av EU:s skuldkriterium, som anger att den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld inte får överstiga 60 procent av BNP. Det finanspolitiska ramverket har därför kompletterats med ett skuldankare för den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld. Nivån på skuldankaret, som är en riktlinje för skuldnivån, har bestämts till 35 procent av BNP.

Regeringen ska i den ekonomiska vårpropositionen årligen redogöra för den konsoliderade bruttoskuldens utveckling. Om denna skuld avviker med mer än 5 procent av BNP från skuldankaret ska regeringen, samtidigt som den ekonomiska vårpropositionen, lämna en skrivelse till riksdagen. Skulden mäts

enligt utfallet i nationalräkenskaperna för det föregående året respektive enligt prognosen för innevarande år eller budgetåret. I skrivelsen ska regeringen redogöra för vad som orsakat avvikelserna och hur regeringen avser att hantera denna.

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 och penningpolitiken i Sverige

Riksbanken har ansvaret för penningpolitiken i Sverige. Enligt regeringsformen får ingen annan myndighet bestämma hur Riksbanken ska besluta i frågor som rör penningpolitik. Genom ändringar i lagen (1988:1385) om Sveriges Riksbank (riksbankslagen) som beslutades 1999 skapades ökad självständighet för Riksbanken. Den beslutsfattande direktions ledamöter får enligt dessa bestämmelser inte söka eller ta emot instruktioner när de fullgör penningpolitiska uppgifter.

Målet för penningpolitiken är att upprätthålla ett fast penningvärde. Riksbanken har preciserat detta som att den årliga förändringen av konsumentprisindex med fast ränta (KPIF) ska vara 2 procent.

Samtidigt som penningpolitiken inriktas mot att uppfylla inflationsmålet ska den stödja målen för den allmänna ekonomiska politiken i syfte att uppnå en hållbar tillväxt och hög sysselsättning. Detta sker 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. Penningpolitiken vägleds därför av prognoser för den ekonomiska utvecklingen. Riksbanken publicerar bl.a. en bedömning av hur reporäntan kommer att utvecklas framöver. Det bör dock framhållas att räntebanan är en prognos, inte ett löfte.

Vid varje penningpolitiskt beslutstillfälle gör direktionen en bedömning av vilken bana för reporäntan och eventuellt vilka andra kompletterande åtgärder 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. En snabb återgång kan i vissa lägen få effekter på produktionen och sysselsättningen som inte är önskvärda, medan en långsam återgång kan försvaga trovärdigheten för inflationsmålet. I allmänhet har strävan varit att räntan och räntebanan ska anpassas så att inflationen förväntas vara någorlunda nära målet inom två år.

För att illustrera att inflationen inte kommer att vara exakt 2 procent varje månad används ett variationsband som sträcker sig mellan 1 och 3 procent, vilket fångar cirka tre fjärdedelar av de historiska månadsutfallen av KPIF-inflationen. Riksbanken strävar hela tiden efter att inflationen ska nå 2 procent, oavsett om den i utgångsläget ligger innanför eller utanför variationsbandet.

I Riksbankens uppdrag ingår enligt riksbankslagen även att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende. Risker förknippade med utvecklingen på de finansiella marknaderna vägs in i de penningpolitiska besluten. När det gäller att förebygga en obalanserad utveckling av tillgångspriser och skuldsättning spelar dock framför allt ett väl fungerande regelverk och en effektiv tillsyn en central roll. Penningpolitiken är enbart ett komplement.

I vissa lägen, som under den finansiella krisen 2008 och 2009, kan reporäntan och räntebanan behöva kompletteras med andra åtgärder för att säkerställa den finansiella stabiliteten och att penningpolitiken får genomslag på ett effektivt sätt.

Riksbanken strävar efter att dess kommunikation ska vara öppen, saklig, begriplig och aktuell. Det gör det lättare för ekonomins aktörer att fatta bra ekonomiska beslut. Penningpolitiken blir också lättare att utvärdera.

Direktionen håller normalt sex penningpolitiska möten under ett år, då man fattar beslut om penningpolitiken. I samband med dessa möten publiceras en penningpolitisk rapport. Ungefär två veckor efter varje penningpolitiskt möte publiceras ett protokoll där det går att följa den diskussion som ledde fram till det aktuella beslutet och se hur de olika direktionsledamöterna argumenterade.

I september 2003 genomfördes en folkomröstning om hurvida Sverige skulle införa euron som valuta. Resultatet av folkomröstningen, som var ett nej, föranledde inga förändringar i penning- eller 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 att tillämpa inflationsmål och rörlig växelkurs är mycket goda. En knytning av kronan till euron i ERM2 är inte aktuell.

Regeringen beslutade den 22 december 2016 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att göra en översyn av det penningpolitiska ramverket och riksbankslagen (dir. 2016:114, dir. 2017:57, dir. 2017:100 och dir. 2019:13). Uppdraget utgår från de ställningstaganden som görs i betänkandet Utvärdering av Riksbankens penningpolitik 2010–2015 (bet. 2015/16:FiU41). Kommittén ska bl.a. analysera och bedöma samt föreslå de författningsändringar som den anser nödvändiga inom följande områden: penningpolitikens mål och medel, bankens ansvar för finansiell stabilitet, bankens institutionella oberoende, bankens organisation, bankens roll i internationella sammanhang, den demokratiska granskningen av banken och penningpolitiken, bankens ansvar för kontanthantering, kontantförsörjningen och beredskapen i betalningssystemet. Utgångspunkten är att målet om prisstabilitet fortfarande ska vara centralt och att Riksbanken ska åtnjuta en hög grad av oberoende. Kommittén ska bedöma om de förslag och författningsändringar som föreslås är förenliga med vad som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, med beaktande av att Sverige inte har euron som valuta. Riksbankskommittén har lämnat ett delbetänkande om tryggad tillgång till kontanter (SOU 2018:42). Uppdraget ska i övrigt redovisas senast den 30 november 2019.

1.4 Regeringens ekonomiska politik

Beslutade åtgärder

Budgetpropositionen för 2019 lämnades av en övergångsregering. Riksdagen beslutade sedermera om statens budget för 2019 baserat på en reservation från Moderaterna och Kristdemokraterna. Totalt beslutades det om reformer som försvagade den offentliga sektorns finansiella sparande med 12,7 miljarder kronor 2019, 1,5 miljarder 2020 och 12,8 miljarder 2021 (se tabell 1.1). Riksdagens beslut om statens budget (2018/19:FiU1, rskr. 2018/19:62) medför en försvagning av sparandet med ca 17 miljarder kronor för 2019 samt med ca 35 respektive 47 miljarder för 2020 respektive 2021, jämfört med budgetpropositionen för 2019. Försvagningen 2019 följer i huvudsak av sänkta skatter, medan den ytterligare försvagningen de efterföljande åren i huvudsak beror på utgiftsökningar.

Tabell 1.1 Reformers i budgetpropositionen för 2019 och riksdagens beslut om statens budget

Effekt på finansiellt sparande i offentlig sektor, miljarder kronor

	2019	2020	2021
Utgifter	-0,6	-9,1	-0,5
varav utgiftsförändringar i budgetpropositionen för 2019	-3,1	-28,2	-31,2
varav utgiftsförändringar riksdagens beslut	2,5	19,1	30,7
Inkomster	-13,5	-10,6	-13,3
varav inkomstförändringar, netto i budgetpropositionen för 2019	1,0	5,4	3,0
varav inkomstförändringar, netto riksdagens beslut	-14,5	-16,0	-16,3
Förändring finansiellt sparande offentlig sektor	-12,7	-1,5	-12,8
varav budgetpropositionen för 2019	4,2	33,6	34,2
varav riksdagens beslut om statens budget	-16,9	-35,1	-47,0

Källa: Egna beräkningar.

I tabell 1.2 redovisas budgeteffekterna av samtliga förslag till och aviseringar om 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.

Tabell 1.2 Samlade budgeteffekter av regeringens politik 2018–2022 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 finansieringar¹. Budgeteffekt på offentliga sektorns finansiella sparande.

Miljarder kronor

	2018	2019	2020	2021	2022
Utgiftsförändringar²					
Förändring av takbegränsade utgifter	26,3	9,3	2,5	5,3	-6,3
Justering för olika redovisningsprinciper i statens budget och nationalräkenskaperna	2,1	3,5	2,9	0,8	-2,3
varav lånefinansierade infrastrukturinvesteringar ³	1,4	3,2	2,6	0,7	-2,4
Summa utgiftsförändringar	28,4	12,8	5,3	6,1	-8,7
Inkomstförändringar²					
Skatter, brutto	-3,9	-18,5	-1,5	-4,3	-0,4
Indirekta effekter av skatter	2,1	0,5	1,0	0,0	0,0
Övriga inkomstreformer	-1,4	-0,1	0,0	0,0	0,0
Summa inkomstförändringar, netto	-3,2	-18,1	-0,6	-4,3	-0,5
Utgifts- och inkomstförändringar, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande⁴	-31,6	-30,8	-5,9	-10,4	8,2
<i>Procent av BNP</i>	<i>-0,7</i>	<i>-0,6</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,2</i>	<i>0,1</i>

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

¹ I tabell 1.2 ingår budgeteffekterna av åtgärder som regeringen föreslår i Vårändringsbudget för 2019 (prop. 2018/19:99) och som riksdagen ska behandla i juni 2019.

² För utgiftsreformer innebär minustecken anslagsminskningar eller att temporära program upphör eller minskar i omfattning. För inkomstreformer innebär minustecken att skatteinkomsterna minskar. För den sammanlagda budgeteffekten av utgifts- och inkomstreformer innebär minustecken att de offentliga finanserna försvagas jämfört med året innan.

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

⁴ Exklusive indirekta effekter av utgiftsreformer på inkomstsidan.

Källa: Egna beräkningar.

Regeringens fortsatta reformambitioner

Samhällsproblemen ska lösas. Jobben ska bli fler, klimatutmaningen mötas, välfärden tryggas och kunskaperna i skolan öka. Sverige ska vara ett samhälle präglad av frihet, gemenskap, sammanhållning och respekt för den enskilda människans vägval. Det parlamentariska läget efter 2018 års riksdagsval innebär att gamla positioner har behövt omprövas och nya samarbeten komma till. Tilltron till demokratin ska fördjupas.

Samtidigt står Sverige inför stora utmaningar: klimatförändringar, bristande integration, segregation och bidragsberoende, en globalisering som fortsätter att pröva landets konkurrenskraft, ökade klyftor, ökad polarisering och rasism, gängbrottslighet, demografi, bostadsbrist och ett allt mer osäkert närområde.

Med olika politiska utgångspunkter förenas partierna bakom det s.k. januariavtalet i försvaret av en stark rättsstat och ett orubbligt skydd för den enskilda människans fri- och rättigheter, motstånd mot främlingsfientlighet

och stöd för oberoende fria medier, jämställdhet, jämlikhet och lika förutsättningar oberoende av bakgrund.

Sveriges välstånd ska tryggas med en hög sysselsättningsgrad bland både kvinnor och män, starka drivkrafter att arbeta och bättre förutsättningar för innovation, export och jobbskapande. Ett eget jobb ger möjlighet till egen försörjning och självbestämmande. Möjligheterna att starta och driva företag samt att lyckas som företagare ska bli bättre, och skatten på arbete sänkas. Fler reformer krävs för att arbetsgivare ska kunna tillsätta de över 100 000 lediga jobb där det i dag ofta saknas sökande med rätt kompetens. Näringslivets samlade konkurrenskraft kräver fler innovativa och växande företag. Med de välståndsskapande krafterna skapas jobb i hela landet.

De globala klimatförändringarna är vår tids ödesfråga. Sverige ska bli världens första fossilfria välfärdsland. Det av riksdagen beslutade målet om att Sverige senast 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser i atmosfären ska uppnås. Ekonomiska styrmedel ska användas för att ställa om samhället i miljövänlig riktning och bidra till att fler kan göra klimatsmarta val i sin vardag. Miljöskadliga subventioner behöver fasas ut såväl i Sverige som globalt. En kraftfull grön skatteväxling ska genomföras. Samhällets klimatinvesteringar ökar och bidrar till jobb och företagande i hela landet. Företagen har en nyckelroll i den gröna omställningen. Ambitionen är att klimatomställningen ska ske på ett sådant sätt att alla har möjlighet att vara en del av lösningen. Den ekonomiska politiken ska fortsatt bidra till att de svenska miljömålen nås. Skyddet av utrotningshotade arter och värdefull natur till kommande generationer ska gå hand i hand med en stark rättssäkerhet för markägare och företag.

Den generella och skattefinansierade välfärden stödjer ett högt arbetskraftsdeltagande, bidrar till jämlikhet och jämställdhet samt banar väg för bättre livschanser för alla. Vårdköerna ska kortas. Den ekonomiska tryggheten för pensionärer som arbetat och betalat skatt hela sina yrkesliv ska stärkas. Funktionsnedsattas möjligheter att delta i arbets- och samhällslivet ska förbättras. Alla som har rätt till personlig assistans ska också få det.

Nyanländas integration i det svenska samhället ska präglas av en tydlig förväntan om, och goda möjligheter, att tillägna sig det svenska språket och de yrkeskunskaper som efterfrågas på arbetsmarknaden. Trots att utrikes föddas sysselsättningsgrad är högre i Sverige än motsvarande genomsnitt i EU, är skillnaden mot inrikes föddas sysselsättningsgrad stor och behöver minska. Både kvinnor och män ska från samhällets sida mötas av samma förväntningar och ges rätt förutsättningar för att kunna försörja sig själva genom inträde på arbetsmarknaden. Sammanhållning och jämställdhet förutsätter att kvinnor och män har lika rätt till utbildning och arbete. Hedersrelaterat våld och

förtryck ska alltid bekämpas. Det måste förebyggas, förhindras och straffas. Sverige ska ha en human, rättssäker och långsiktigt hållbar migrationspolitik som värnar asylrätten och som bygger på en bred överenskommelse i riksdagen.

Alla ska ges likvärdiga möjligheter att tillgodogöra sig de kunskaper och färdigheter som krävs på morgondagens arbetsmarknad, i en tid när kraven drivs upp av en hårdnande internationell konkurrens. Sverige ska stärkas som kunskapsnation. Skolan ska präglas av ordning och studiero, kunskapsfokus och likvärdighet. Lärares arbetstid ska ägnas åt undervisning.

Hela Sverige ska leva och växa. Möjligheterna att bo, studera och arbeta i hela landet förbättras med bredband, vägar, järnvägar och bostadsbyggande. Landsbygdens utveckling är avgörande för hela Sverige. Där skapas klimatsmart energi, sund och säker mat och värden som bidrar till jobb och välfärd.

Fler bostäder behövs för att underlätta för ungdomar att få sin första bostad, för människor att flytta dit jobben finns och för att bryta den växande boendesegregationen. Bostadsmarknaden behöver reformeras så att fler människors behov kan mötas, reglerna förenklas och konkurrensen öka. Det behövs mer av blandade bostadsområden och större möjligheter att göra boendekarriär. Rörligheten på bostadsmarknaden förbättras när flyttkedjor ger ett bättre nyttjande av beståndet.

Arbetet mot kriminalitet och terrorism ska fortsätta att stärkas. Polisen och hela rättsväsendet ska ha de resurser som krävs för att möta grov och organiserad brottslighet, ha en hög beredskap mot terrorism och säkra tryggheten i människors vardag. Tryggheten i hela landet ska öka, rättsväsendet stärkas och antalet polisanställda öka med 10 000 till 2024. Hela samhället ska bidra till arbetet med att bekämpa brottsligheten och förebygga kriminalitet.

Sveriges närområde blir alltmer osäkert, samtidigt som extrema krafter underblåser polarisering, misstro och främlingsfientlighet i landet. Sveriges demokrati och rätt till självbestämmande ska värnas från inre och yttre hot med ett stärkt arbete mot alla former av våldsbejakande extremism. Med en fortsatt ökad försvarsförmåga ökar tryggheten i Sverige och stabiliteten i vårt närområde. I en tid då auktoritära rörelser ropar på starka ledare vilar ansvaret tungt på folkvalda att visa demokratins överlägsna förmåga att lösa samhällsproblemen.

Svensk ekonomi har utvecklats starkt. Trots en tilltagande ekonomisk osäkerhet är Sveriges ekonomiska utgångsläge gott. Ordning och reda råder i de offentliga finanserna, samtidigt som Sverige har den lägsta statskuldskvoten sedan 1977 och den högsta sysselsättningsgraden på över

25 år. Den höga sysselsättningen har gett den lägsta andelen försörjda av ersättnings- och försäkringssystem sedan 1981. Överenskommelsen om det finanspolitiska ramverket ska värnas för att säkerställa långsiktigt hållbara statsfinanser. Sverige står väl rustat att lösa de samhällsproblem landet står inför.

Regeringens syn på rådets rekommendationer 2018

Rådet antog landsspecifika rekommendationer till medlemsstaterna den 13 juli 2018. I det formella rådsbeslutet rekommenderas Sverige att 2018 och 2019 vidta följande åtgärder:

Ta itu med risker kopplade till hushållens höga skuldsättning genom att stegvis begränsa avdragsrätten för utgiftsräntor på bolån eller genom att höja fastighetskatten. Stimulera bostadsbyggandet där bristen är som störst, främst genom att ta bort strukturella hinder för byggandet, och effektivisera bostadsmarknaden, bl.a. genom att göra hyressättningen flexiblare och se över kapitalvinstbeskattningen.

Regeringen välkomnar de granskningar som görs inom ramen för den europeiska terminen. Regeringen delar bedömningen att hushållens skuldsättning utgör en risk för den makroekonomiska stabiliteten. Hushållens höga skuldsättning och bostadsmarknadens funktionssätt är viktiga utmaningar och regeringen har vidtagit åtgärder för att möta dessa utmaningar. Rådets rekommendationer behandlas i övrigt i avsnitt 3.1 och 3.2 i det nationella reformprogrammet.

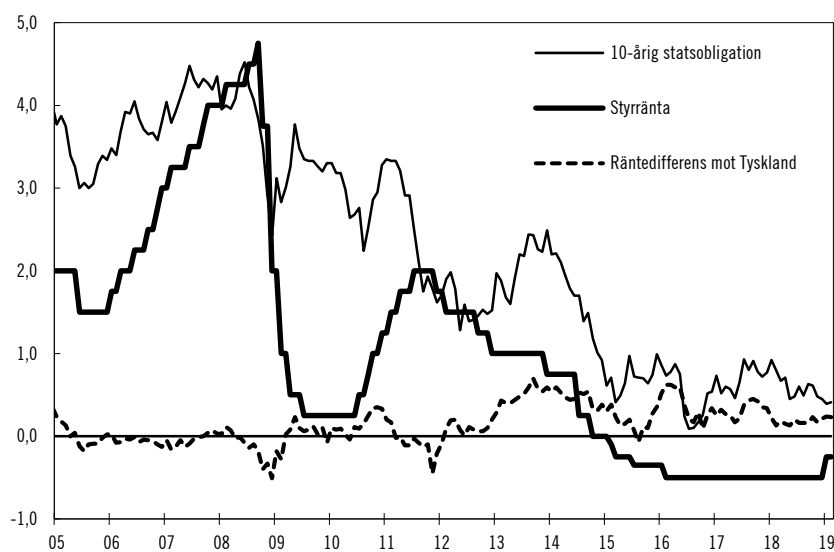
1.5 Penningpolitik

Riksbanken har under flera år bedrivit en mycket expansiv penningpolitik och sänkte stegvis räntan mellan december 2011 och februari 2016, från 2 procent till historiskt låga -0,5 procent. I december 2018 höjde dock Riksbanken reporäntan till -0,25 procent. Det var den första höjningen på sju år (se diagram 1.1). Trots höjningen är penningpolitiken fortsatt expansiv. Orsakerna till de tidigare reporäntesänkningarna har varit den låga inflationen, en oro över fallande inflationsförväntningar och det svaga konjunkturläget. Utöver att hålla styrräntan negativ, har Riksbanken också genomfört ett omfattande program med köp av statsobligationer, som avslutades i december 2017. Då beslutade Riksbanken även att tidigarelägga återinvesteringar under 2018 och början av 2019 av förfall av statsobligationer som kommer att ske under 2019. Detta innebär att Riksbankens innehav av statsobligationer har ökat tillfälligt under 2018 och början av 2019.

Räntorna på statsobligationsmarknaderna i omvärlden och i Sverige präglades under 2018 av kommunikation kring penningpolitiken och signaler om en konjunkturavmattning i världsekonomin. I USA steg statsobligationsräntorna med lång löptid under de tre första kvartalen, samtidigt som förväntningar om fortsatta höjningar av styrräntan ökade. I Europa och i Sverige var statsobligationsräntorna under de tre första kvartalen däremot relativt stabila. I slutet av 2018 steg statsobligationsräntor med kort löptid i USA, efter att centralbanken höjde räntan. Samtidigt sjönk statsobligationsräntorna med lång löptid i USA. I december 2018 ändrade den amerikanska centralbanken kommunikationen kring kommande räntehöjningar, i samband med att tecken på avmattning i världskonjunkturen kunde observeras i Europa och i Kina. Detta ledde till att inflationsförväntningarna och statsobligationsräntorna sjönk i såväl USA som Europa och Sverige i slutet av 2018 och i början av 2019.

Diagram 1.1 Ränteutvecklingen i Sverige

Procent



Källor: Riksbanken och Macrobond.

Inflationen beräknad som årlig procentuell förändring av konsumentpris index (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 vissa tjänster har också i hög grad bidragit till inflationsutvecklingen. Den underliggande inflationen mätt med KPIF har stigit trendmässigt sedan 2014. Eftersom bostadsräntorna i princip varit oförändrade det senaste året har

KPIF-inflationen och KPI-inflationen närmade sig varandra. KPI-inflationen är nu nära inflationsmålet på 2 procent.

Diagram 1.2 Inflationen mätt som KPI och KPIF

Årlig procentuell förändring



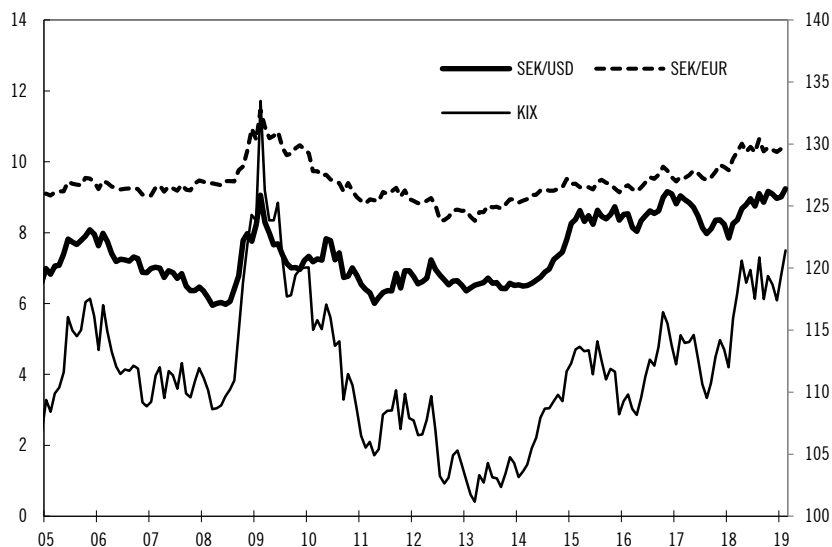
Anm.: Streckad linje visar Riksbankens inflationsmål.

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.

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

Konjunkturen i omvärlden har stärkts de senaste åren. Under 2018 mattades dock tillväxten av i många länder, bl.a. i Kina och i euroområdet, och tillväxten i världshandeln avtog. Till viss del är avmattningen en följd av den starka konjunkturen, dvs. att ett alltmer ansträngt resursutnyttjande inte möjliggör samma snabba tillväxt som tidigare. Men även andra faktorer, som inte är direkt relaterade till konjunkturen, har troligen spelat in. Osäkerheter kopplade till bl.a. Storbritanniens utträde ur EU och handelsrelationerna mellan USA och Kina bedöms ha bidragit till en minskad investeringsvilja bland företagen och ökad volatilitet på de finansiella marknaderna.

Inledningen av 2019 har i många ekonomier präglats av en fortsatt försvagad konjunktur för den exportinriktade tillverkningsindustrin. Samtidigt visar indikatorer för den inhemska efterfrågan, såsom mått på konsumenternas förtroende, inte samma tydliga tendens till avmattning. Arbetsmarknaden utvecklas också fortsatt väl i många ekonomier. Det mesta tyder dock på att många avancerade ekonomier befinner sig i en konjunkturavmattning och sammantaget bedöms tillväxten i sammanvägd BNP i de länder som är viktiga för Sveriges utrikeshandel (KIX-vägd BNP) bli något lägre de kommande åren.

I euroområdet har tillväxten under 2018 bromsat in snabbare än väntat, till stor del drivet av en kraftig inbromsning under andra halvåret i stora

ekonomier som Tyskland och Italien. Den svaga utvecklingen kan delvis förklaras av tillfälliga faktorer, t.ex. flaskhalsar i produktionen i tysk bilindustri och en nedgång i detaljhandeln till följd av demonstrationer i Frankrike. Men det går även att skönja en mer allmän avmattning i exportefterfrågan och industriproduktionen. Euroområdet verkar ha drabbats särskilt hårt av nedgången i världshandelstillväxten under andra halvåret och förtroendeindikatorer tyder på en dämpad utveckling av exporten även under inledningen av 2019. Indikatorer på inhemsk efterfrågan, exempelvis Europeiska kommissionens konfidensindikator för hushållen i euroområdet, har sjunkit jämfört med de höga nivåerna 2017. Hushållen väntas därför öka sin konsumtion i långsammare takt framöver, vilket också verkar återhållande på BNP-tillväxten.

Tillväxten i Storbritannien har bromsat in under 2018 och förtroendeindikatorer har sjunkit. Osäkerheten rörande formerna för Storbritanniens utträde ur EU har bidragit till försämrade planeringsförutsättningar för näringslivet, vilket har påverkat investeringarna negativt. Även exportens utveckling och hushållens konsumtion har varit dämpad. Formerna för Storbritanniens utträde ur EU var inte klara när prognosen färdigställdes. Prognosen vilar på antagandet om ett ordnat utträde, där handeln mellan EU och Storbritannien utvecklas under liknande förutsättningar som i dag, dvs. utan större handelshinder. Tillväxten i Storbritannien bedöms mattas av 2019 till följd av den förhöjda osäkerheten rörande utträdet, men väntas återhämta sig något 2020, förutsatt att osäkerheten om de framtida relationerna mellan EU och Storbritannien minskar.

Konjunkturen i USA är fortsatt stark, trots handelspolitisk oro. Förhandlingar pågår mellan USA och Kina och beslut om ytterligare amerikanska tullhöjningar på kinesiska varor har hittills skjutits upp. Viktiga skäl till den fortsatta uppgången i den amerikanska ekonomin har varit en gynnsam utveckling på arbetsmarknaden och en expansiv finanspolitik till följd av de genomförda skattesänkningarna. Förtroendeindikatorerna är fortfarande på höga nivåer, men har sjunkit något under inledningen av 2019. Tillväxten bedöms sakta in något 2019 och 2020 i takt med att både finans- och penningpolitiken blir mindre expansiv.

BNP-tillväxten i Kina mattades av 2018. Det berodde delvis på att myndigheterna vidtog åtstramande åtgärder för att begränsa den höga kreditväxten, men även på handelskonflikten med USA. Dessa faktorer har i sin tur lett till en svagare utveckling i industrin och detaljhandeln. Kinesiska myndigheter har svarat med en mer expansiv finans- och penningpolitik. Detta väntas stimulera ekonomin på kort sikt, men kan också bidra till en

riskfylld ökning av skuldsättningen och finansiella obalanser. Tillväxten bedöms falla till 6 procent 2019, för att därefter bli något lägre 2020.

Inflationen i omvärlden bedöms öka något långsammare 2019, för att åter tillta något 2020. Det underliggande inflationstrycket i omvärlden är dock alltså lågt.

2.2 Svensk ekonomi

I Sverige har konjunkturen stärkts de senaste åren och tillväxten har varit hög. Under den senaste tiden har dock flera indikatorer på den ekonomiska utvecklingen sjunkit något, vilket pekar på att BNP-tillväxten kommer att mattas av under 2019. En avmattning i den internationella konjunkturen och en inbromsning i den offentliga konsumtionen väntas bidra till en fortsatt dämpad tillväxt 2020. Även färre bostadsinvesteringar väntas bidra negativt till BNP-tillväxten. Den senaste året har visserligen bostadspriserna stigit något, men i inledningen av 2019 var priserna fortfarande lägre än toppnivån 2017. Det höga utbudet av nyproducerade lägenheter och den lägre prisnivån talar för att bostadsbyggandet fortsätter att minska de närmaste åren, dock från höga nivåer.

Utbudet av arbetskraft har ökat snabbt, vilket tillsammans med den starka konjunkturen har bidragit till en historiskt hög sysselsättningsgrad. Sysselsättningsgraden har ökat tydligt bland både kvinnor och män, samtidigt som arbetslösheten har minskat. Framöver väntas ökningen i sysselsättning dämpas som en följd av den förväntade konjunkturförsvagningen.

Samtidigt som utvecklingen på arbetsmarknaden varit gynnsam, har produktiviteten endast ökat svagt de senaste åren. Så har även varit fallet i många andra jämförbara länder. Framöver väntas produktivitetstillväxten stiga något, men utvecklingen är omgärdad av stor osäkerhet.

Resursutnyttjandet bedöms i nuläget vara högre än normalt, men har inte gett något tydligt avtryck i löneökningstakten. Löneökningarna förväntas stiga något 2019–2022, bl.a. på grund av en gradvis stigande produktivitetstillväxt, stigande löner i omvärlden och en fortsatt stabil arbetsmarknadsutveckling. Den historiskt sett svaga produktivitetstillväxten bidrar dock till att arbetskostnaderna per producerad enhet stiger relativt snabbt. Detta väntas driva upp kostnadsutvecklingen i företagen och håller uppe inflationstakten de kommande åren. Samtidigt finns det ett antal faktorer som förväntas verka återhållande på inflationen 2019 och 2020, exempelvis väntas energipriserna öka betydligt långsammare än tidigare. Sammantaget förväntas KPIF-inflationen bli lägre än 2 procent 2019 och 2020.

I takt med att den underliggande inflationen stiger väntas Riksbanken gradvis höja reporäntan.

Tabell 2.1 Nyckeltal

Årlig procentuell förändring, om inte annat anges

	2018	2019	2020	2021	2022
BNP	2,3	1,6	1,6	1,6	2,0
BNP-gap ¹	1,2	1,0	0,4	0,0	0,0
Sysselsatta ²	1,8	1,3	0,2	0,6	0,7
Sysselsättningsgrad ³	82,6	83,0	82,7	82,8	82,9
Arbetade timmar ⁴	2,4	1,0	0,3	0,4	0,6
Produktivitet i näringslivet ^{4,5}	0,5	0,9	1,3	1,4	1,6
Arbetslöshet ⁶	6,3	6,3	6,4	6,4	6,5
Löner ⁷	2,6	2,8	2,9	3,1	3,2
KPI ⁸	2,0	2,0	1,9	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 Arbetsproduktivitet mätt som BNP till baspris per arbetad timme.

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 de obalanser som trots allt uppkommer. Det är svårt att exakt definiera en makroekonomisk obalans. En sådan obalans kan dock sägas återspegla ett underliggande problem, som riskerar att leda till en snabb och betydande korrigerande, vilket 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 2018 publicerade 2019 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 2019 att en hög privat skuldsättning och höga bostadspriser utgjorde potentiella obalanser.

I februari 2019 publicerade Europeiska kommissionen, i samband med offentliggörandet av de årliga landrapporterna, djupgranskningar av de 13 medlemsstater som hade identifierats som länder med potentiella obalanser i

förvarningsrapporten. Kommissionen gjorde bedömningen att 10 av de 13 medlemsstater som undersökts hade makroekonomiska obalanser och att 3 medlemsstater hade alltför stora obalanser. Samtliga medlemsstater som bedömts 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 Europeiska kommissionen att lämna förslag på åtgärder för att hantera de ovan nämnda obalanserna. Förslagen kommer att ingå i det paket med landspecifika rekommendationer som kommissionen presenterar i juni 2019. Den information som lämnas i medlemsstaternas nationella reformprogram och konvergens- eller stabilitetsprogram kommer att beaktas. Om Europeiska kommissionen anser att en medlemsstat som bedöms ha alltför stora obalanser vidtar otillräckliga åtgärder, kan kommissionen rekommendera rådet att öppna förfarandet vid makroekonomiska obalanser, vilket utgör den korrigerande delen av förfarandet.

Hushållens skuldsättning

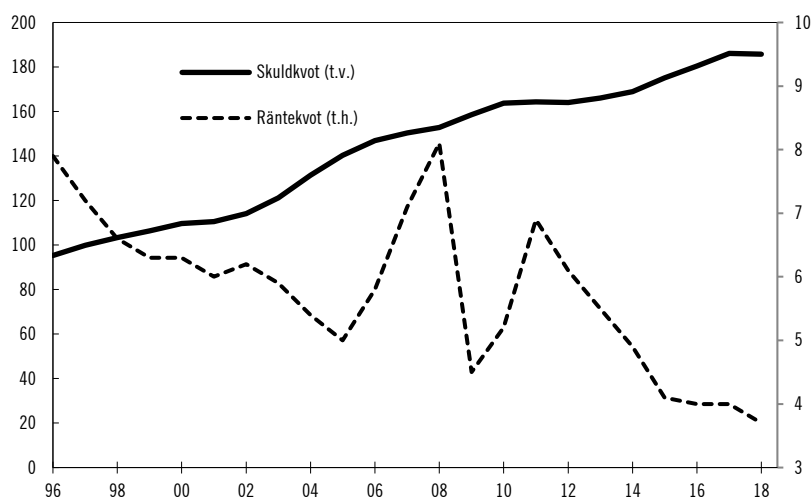
En hög skuldsättning, oavsett om den är i den privata eller offentliga sektorn, kan leda till problem för såväl den finansiella stabiliteten som den makroekonomiska utvecklingen.

De svenska hushållens skuldsättning har ökat betydligt sedan mitten av 1990-talet (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 över 30 år. Ett lägre ränteläge har 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 2018 till 186 procent av hushållens disponibla inkomster, vilket var en marginell minskning jämfört med föregående år. De svenska hushållens skuldsättning är dock alltså hög sett ur både ett historiskt perspektiv och jämfört med andra länder.

En stor del av ökningen av bostadspriserna och hushållens skuldsättning sedan mitten av 1990-talet kan förklaras av strukturella och makroekonomiska faktorer. Allt fler hushåll äger sin bostad. Utbudet av bostäder har ökat långsammare än befolkningen och de bostadsrelaterade skatterna har sänkts, särskilt i samband med att den statliga fastighetsskatten ersattes av en kommunal fastighetsavgift 2008. Uppgången i den aggregerade skuldkvoten sedan mitten av 1990-talet förklaras därmed både av att fler hushåll har lån och att hushållen i genomsnitt har större lån.

Diagram 2.1 Hushållens skuldkvot och räntekvot

Procent av disponibel inkomst



Källa: Statistiska centralbyrån.

Även om risken för finansiell instabilitet bedöms som låg är det befogat att nogra följa och övervaka den höga skuldsättningen bland hushållen.

Under hösten 2010 beslutade Finansinspektionen om ett allmänt råd om ett tak för lån med bostaden som pant. Det s.k. bolånetaket innebär att nya lån inte bör överstiga 85 procent av bostadens marknadsvärde. Ökade amorteringar innebär att hushållens skulder på sikt minskar, vilket förbättrar hushållens motståndskraft mot störningar. Finansinspektionen har, efter regeringens godkännande, vidare beslutat om föreskrifter om amorteringskrav, som trädde i kraft den 1 juni 2016. Kravet innebär att hushåll som lånar mer än 50 procent av bostadens värde ska amortera minst 1 procent per år på sitt bolån, medan hushåll som lånar mer än 70 procent ska amortera minst 2 procent per år. Den 1 mars 2018 skärptes amorteringskravet för de hushåll som tar stora bolån i förhållande till sin inkomst. Det skärpta kravet innebär att hushåll som lånar mer än 4,5 gånger sin årsinkomst före skatt ska amortera ytterligare 1 procent per år på sitt bolån. Finansinspektionen har också fr.o.m. den 1 februari 2018 fått ett utökat mandat för att kunna lägga fram förslag till ytterligare makrotillsynsåtgärder. Förslagen till åtgärder måste dock godkännas av regeringen innan de kan genomföras.

Finansinspektionens analys visar att makrotillsynsåtgärdena har lett till att hushåll köper billigare bostäder, tar mindre bolån och amorterar mer än vad de skulle ha gjort annars. Det är dock för tidigt att utvärdera de fulla konsekvenserna av de senaste årens åtgärder. Regeringen har gett Finansinspektionen i uppdrag att redovisa metoder för att utvärdera

makrotillsynen. Uppdraget ska redovisas till regeringen senaste den 14 juni 2019.

Det svenska banksystemet är stort och domineras av ett fåtal banker som är nära sammanlänkade. Storbankerna har betydande exponeringar mot bostadsmarknaden. Flera åtgärder har därför vidtagits för att stärka det finansiella systemets motståndskraft. För att säkerställa att bankerna håller en kapitalbas som täcker riskerna i den svenska bolåneportföljen har Finansinspektionen i flera steg infört ett riskviktsgolvt för svenska bolån. I maj 2013 infördes ett riskviktsgolvt på 15 procent, som sedan höjdes till 25 procent i september 2014. Det har nu ersatts med ett krav inom ramen för artikel 458 i Europaparlamentet och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag (tillsynsförordningen). Kreditinstitutens samlade kapitalbehov kommer inte att påverkas nämnvärt av detta. Kravet trädde ikraft den 31 december 2018 och gäller i två år. Högre riskvikter gör att bankerna, givet den befintliga utlåningen, behöver finansiera sig med mer kapital. Det nya kravet bedöms i viss mån öka kostnaden för bankernas finansiering.

Basel 3-överenskommelsen genomfördes i EU under 2014 genom tillsynsförordningen samt Europaparlamentet och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersbolag. Det regelverket innebär att en större andel av kapitalkraven ska fyllas av kapital med högre kvalitet dvs. kapital som har en bättre förlustabsorberande förmåga. Genom regelverket har även kapitalbuffertkrav introducerats, vilket har inneburit högre kapitaltäckningskrav för de svenska instituten, särskilt för de systemviktiga instituten. Finansinspektionen beslutade i juni 2015 att höja den kontracykliska kapitalbufferten från 1,0 procent till 1,5 procent. I mars 2016 beslutade myndigheten att höja bufferten till 2,0 procent. Beslutet började gälla i juni 2016 respektive i mars 2017. I september 2018 beslutade Finansinspektionen att bufferten ska höjas ytterligare, till 2,5 procent. Den senaste höjningen börjar gälla i september 2019.

Regeringen delar Europeiska kommissionens bedömning att utformningen av skattesystemet kan påverka hushållens skuldsättning. Den omfattande skattereform som enligt januariavtalet ska genomföras syftar bl.a. till att minska hushållens skuldsättning och bidra till att förbättra bostadsmarknadens funktionssätt.

Regeringen delar även kommissionens bedömning att skattesystemet kan påverka rörligheten på bostadsmarknaden. De senaste årens förändringar av bostadsbeskattningen har gått i riktning mot en minskad löpande beskattning och en ökad beskattning vid transaktionstillfällen. För att öka rörligheten på

bostads- och arbetsmarknaden ändrades dock reglerna för uppskov med beskattning av kapitalvinst vid avyttring av privatbostad 2017, vilket innebär att taket för uppskovsbelopp slopats för avyttringar av privatbostäder som sker under perioden den 21 juni 2016 till den 30 juni 2020. Dessutom har metoden för att beräkna uppskovets storlek vid köp av en billigare bostad ändrats, så att den, utom i undantagsfall, blivit mer generös. Räntebelägningen på uppskovsbeloppet ska enligt januariavtalet avskaffas.

Sammanfattningsvis har en rad åtgärder vidtagits de senaste åren i syfte att stärka bankernas motståndskraft mot finansiella kriser och dämpa ökningstakten i hushållens skuldsättning. Bostadsbyggandet har ökat kraftigt de senaste fem åren, men bromsades in under 2018. Under 2017 sjönk bostadspriserna och den årliga tillväxttakten blev negativ. Tillväxt-takten har dock därefter stabiliserats.

3. Offentliga finanser

3.1 Redovisningsprinciper

I detta avsnitt redovisas prognosen för de offentliga finanserna i 2019 års ekonomiska vårproposition (prop. 2018/19:100). 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 består skillnaderna i 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

	2018	2019	2020	2021	2022
VÅP19					
Inkomster	49,5	49,1	49,0	49,0	48,9
Utgifter	48,8	48,5	48,3	47,9	47,1
Finansiellt sparande	0,7	0,6	0,7	1,1	1,9
ENS 2010					
Inkomster	50,5	49,9	49,7	49,6	49,4
Utgifter	49,8	49,3	49,0	48,5	47,6
Finansiellt sparande	0,7	0,6	0,7	1,1	1,9

Anm.: VÅP19 = 2019 års ekonomiska vårproposition.

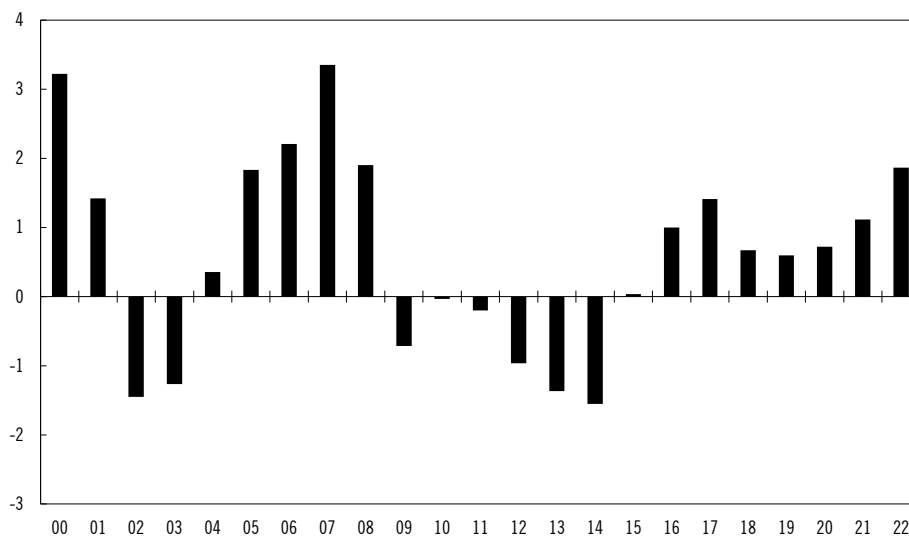
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

3.2 Utvecklingen av de offentliga finanserna

Den offentliga sektorns finanser förstärktes kraftigt mellan 2014 och 2017. Från att ha uppvisat ett underskott på 1,6 procent av BNP vändes det finansiella sparandet till ett överskott på 1,4 procent av BNP (diagram 3.1). I takt med att sparandet därefter anpassats till den nya nivån på överskottsmålet har det finansiella sparandet sjunkit och uppgick 2018 till 0,7 procent av BNP.

Diagram 3.1 Offentliga sektorns finansiella sparande 2000–2022

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Ett lägre överskott än 2017 förväntas både 2018 och 2019. Detta gäller både för staten och kommunsektorn. Från och med 2020 förväntas den offentliga sektorns sparande stärkas och närma sig 2 procent av BNP 2022 (tabell 3.2).

Tabell 3.2 Den offentliga sektorns finanser

Procent av BNP, om inte annat anges

	Mdkr	2018	2019	2020	2021	2022
Inkomster	2 370	49,5	49,1	49,0	49,0	48,9
Skatter och avgifter	2 093	43,7	43,3	43,1	43,1	43,0
Hushållens direkta skatter	614	12,8	12,6	12,5	12,5	12,5
Företagens direkta skatter	147	3,1	3,2	3,3	3,3	3,3
Arbetsgivaravgifter	256	5,4	5,3	5,3	5,3	5,3
Indirekta skatter	1 076	22,5	22,1	22,0	21,9	21,8
Kapitalinkomster	75	1,6	1,6	1,7	1,7	1,8
Övriga inkomster	202	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2
Utgifter	2 338	48,8	48,5	48,3	47,9	47,1
Transfereringar ¹	835	17,4	17,4	17,2	17,0	16,8
Konsumtion	1 252	26,1	26,0	25,8	25,5	25,1
Investeringar	227	4,7	4,8	4,9	5,0	4,8
Ränteutgifter	24	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3
Finansiellt sparande	32	0,7	0,6	0,7	1,1	1,9
Primärt finansiellt sparande	56	1,2	1,0	1,1	1,4	2,2
Konsoliderad bruttoskuld	1 859	38,8	34,5	32,8	30,9	28,2
Finansiell nettoförmögenhet	1 182	24,7	25,3	25,9	26,6	28,0

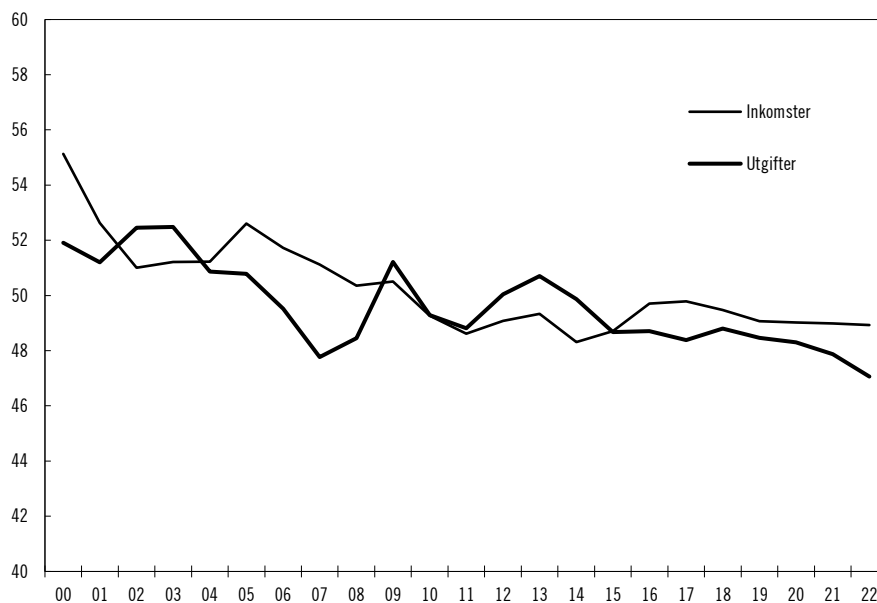
¹ Inklusivt ofördelade utgifter.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det lägre överskottet 2018 jämfört med 2017 berodde på att inkomsterna från skatter minskade i förhållande till BNP, men också på att utgifterna växte något snabbare än BNP. År 2019 beräknas inkomsterna fortsätta att minska som andel av BNP, samtidigt som även utgiftsandelen minskar. Mot slutet av prognosperioden bedöms inkomsterna växa i takt med BNP, medan utgifterna i framför allt staten fortsätter att minska som andel av BNP.

Diagram 3.2 Offentliga sektorns inkomster och utgifter 2000–2022

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Inkomsterna som andel av BNP

Den offentliga sektorns inkomster som andel av BNP beräknas minska 2019. Det beror främst på en svagare skattetillväxt som följer dels av förändringarna i skattelagstiftningen, dels av att hushållens kapitalskatt beräknas växa svagare än 2018. Från och med 2020 beräknas inkomsterna i stort sett utvecklas i takt med BNP (se diagram 3.2).

Utgifterna som andel av BNP

Utgiftskvoten, dvs. utgifternas storlek i förhållande till BNP, uppgick 2018 till 48,8 procent. Denna kvot prognostiseras successivt minska under prognosperioden. I stor utsträckning är detta en följd av dels ett antagande om oförändrade regler i enlighet med den aktiva finanspolitik som hittills aviserats, dels antagandet om att kommunsektorn bedriver en utgiftspolitik

som är förenlig med balanskravet. Främst är det den offentliga konsumtionen och transfereringar till hushåll som påverkas av dessa antaganden.

Förstärkningen av det finansiella sparandet sker i staten

Det finansiella sparandet i staten uppgick 2018 till 1,3 procent av BNP. Överskottet i sektorn för 2019 beräknas vara i stort sett oförändrat

(se tabell 3.3). Överskottet i staten väntas öka något 2020 och därefter successivt stärkas fram t.o.m. 2022, till följd av att utgifterna minskar som andel av BNP. Det är bl.a. kostnaderna för aktivitets- och sjukersättningar som förväntas minska. Dessutom medför antagandet om oförändrade regler (i enlighet med den aktiva finanspolitik som hittills aviserats) att sparandet ytterligare förstärks i slutet av perioden. De åtgärder som tidigare beslutats innebär att statens skatteintäkter växer långsammare än BNP 2019 jämfört med 2018, men även utgifterna väntas växa långsammare. Främst är det utgifterna för räntebetalningar som bidrar till den svagare utgiftsökningen.

Överskottet i staten väntas öka något 2020 och därefter successivt stärkas fram t.o.m. 2022, till följd av att utgifterna minskar som andel av BNP. Det är bl.a. kostnaderna för aktivitets- och sjukersättningar som förväntas minska. Dessutom medför antagandet om oförändrade regler att sparandet ytterligare förstärks i slutet av perioden.

Tabell 3.3 Finansiellt sparande och statens budgetsaldo

Procent av BNP

	2018	2019	2020	2021	2022
Finansiellt sparande offentlig sektor	0,7	0,6	0,7	1,1	1,9
Staten	1,3	1,2	1,3	1,6	2,3
Ålderspensionssystemet	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3
Kommunsektorn	-0,7	-0,7	-0,8	-0,7	-0,7
Statens budgetsaldo	1,7	2,6	0,0	1,7	2,3
Statsskuld	25,0	19,9	19,0	16,5	13,6

Källor: Statistiska centralbyrån, Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

3.3 Finansiell nettoförmögenhet 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 650 miljarder kronor, för att vid utgången av 2018 uppgå till ca 1 860 miljarder kronor.

Statens finansiering av Riksbankens lån för förstärkningen av valutareserven 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 enligt nationalräkenskaperna i lika stor utsträckning av reporna 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 skuldhantering. I övrigt bidrog även underskotten i de offentliga finanserna och valutakurseffekter till att skulden ökade mellan 2012 och 2014.

Kommunsektorns bidrag till den konsoliderade bruttoskulden har ökat i nominella termer. Det beror till stor del på att kommunsektorns investeringar delvis lånefinansieras och på sektorns finansiering av vidareutlåning till kommunala bolag.

Skulden har emellertid minskat kraftigt som andel av BNP sedan 1994, och uppgick vid utgången av 2018 till ca 39 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 s.k. stock-flow-faktorer. Dessa faktorer utgörs av finansiella transaktioner och periodiseringar som inte påverkar det finansiella sparandet.

Den offentliga sektorns bruttoskuld beräknas minska kraftigt 2019 till följd av Riksbankens beslut att inte refinansiera de återstående valutalån som förfaller under 2019. Från och med 2020 prognostiseras bruttoskulden fortsätta minska som en följd av de beräknade överskotten i de offentliga finanserna. År 2022 bedöms bruttoskulden understiga 30 procent av BNP.

Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet förstärks

Den offentliga sektorn har en positiv finansiell nettoförmögenhet, som huvudsakligen kan hänföras 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 knappt 25 procent av BNP 2018, vilket var en minskning på över 1 procent av BNP jämfört med 2017. I huvudsak var det värdeförändringar på tillgångar i ålderspensionssystemet och bidraget från BNP-tillväxten som medförde att den finansiella förmögenheten minskade. För 2019–2022 bedöms främst överskotten i staten förstärka den offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet.

3.4 Avstämning mot målet för den offentliga sektorns finansiella sparande

En avvikelse från överskottsmålet anses föreligga om det strukturella sparandet tydligt avviker från målnivån det innevarande eller det närmast följande året. Att det föreligger en målavvikelse kan bero på flera omständigheter och ska inte likställas med att politiken är felaktigt utformad eller oförenlig med det finanspolitiska ramverket. För att det i efterhand ska kunna utvärderas om överskottsmålet uppnåtts, och för att upptäcka systematiska avvikelser, används ett bakåtblickande åttaårigt genomsnitt av det faktiska finansiella sparandet. Ackumulerade avvikelser av det finansiella sparandet som leder till oönskade skuldnivåer kan även motivera att målnivån för sparandet justeras vid nästa översyn av överskottsmålet. Det bakåtblickande genomsnittet ska dock inte styra finanspolitiken på kort sikt, utan används i huvudsak för att vid nästa översyn utvärdera huruvida målnivån, givet måluppfyllelsen och skuldutvecklingen, behöver anpassas för att säkerställa hållbarheten och marginalerna i de offentliga finanserna.

Från och med 2019 är målet en tredjedels 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 ett fast värde varje enskilt år skulle finanspolitiken behöva stramas åt också när konjunkturen försvagades för att säkerställa att det årliga målet nåddes. Finanspolitiken skulle då förstärka konjunktur-svängningarna 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.

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

	2018	2019	2020	2021	2022
Finansiellt sparande	0,7	0,6	0,7	1,1	1,9
Bakåtblickande åttaårigt medelvärde	-0,1				
Strukturellt sparande ¹	0,1	0,2	0,5	1,0	1,9

¹ Andel av potentiell BNP.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Strukturellt sparande

Trots den betydande osäkerhet som finns kring det strukturella sparandet bedöms detta mått, beräknat enligt gängse metoder, vara bäst lämpat för att bedöma om det aktuella finansiella sparandet och finanspolitiken är förenliga med överskottsmålet. Att använda strukturellt sparande som huvudindikator i den framåtblickande uppföljningen av överskottsmålet bedöms även överensstämma med EU-rätten. I tabell 3.4 redovisas utfall och prognoser för det offentliga finansiella sparandet. Det strukturella sparandet år t och t+1, dvs. innevarande och nästföljande år, 2019 och 2020, används för att bedöma måluppfyllelsen i förhållande till överskottsmålet i ett framåtblickande perspektiv.

Det strukturella sparandet bedöms uppgå till 0,2 procent av potentiell BNP 2019. Till följd av osäkerheten i bedömningen av det strukturella sparande innebär dock inte så små skillnader i förhållande till målet någon tydlig avvikelse. Inte heller 2020 bedöms någon tydlig avvikelse uppstå. Regeringen bedömer således att inriktningen på finanspolitiken är i linje med överskottsmålet.

Bakåtblickande åttaårsnitt

Det bakåtblickande genomsnittet av det finansiella sparandet för år 2011–2018 låg under målnivån. Sparandet steg dock gradvis under perioden.

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.

Tabell 3.5 Strukturellt sparande enligt Europeiska kommissionen

Procent av potentiell BNP

	2018	2019	2020
Strukturellt sparande	0,9	0,9	1,0
Medelfristigt budgetmål (MTO)	-1,0	-1,0	-1,0

Källa: Europeiska kommissionens novemberprognos (november 2018).

I Europeiska kommissionens senaste prognos, som publicerades i november 2018, bedömdes det strukturella sparandet i Sverige uppgå till 0,9 procent av potentiell BNP 2018 och 2019 (se tabell 3.4). Sparandet bedöms 2020 att uppgå till 1,0 procent av potentiell BNP, vilket är högre än regeringens bedömning (se tabell 3.5). Skillnaden beror bl.a. på olika bedömningar av den ekonomiska utvecklingen och på olika beräkningsmetoder. Kommissionens prognos indikerar att Sverige kommer att 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 skuldankaret

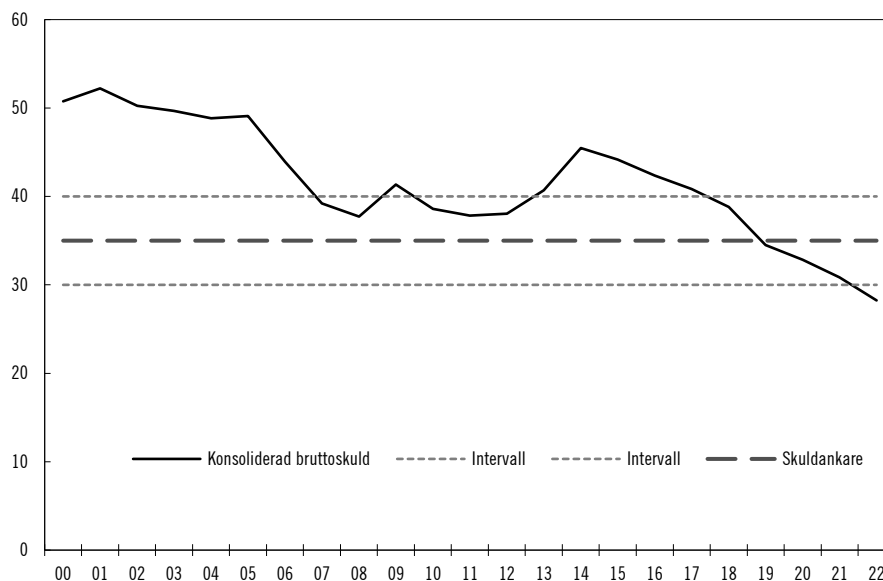
Det finanspolitiska ramverket kompletteras med ett skuldankare för den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld. Nivån på skuldankaret, som är en riktlinje för skuldnivån, har fastställts till 35 procent av BNP.

Enligt regleringen av skuldankaret ska regeringen i den ekonomiska vårpropositionen årligen redogöra för den konsoliderade bruttoskuldens utveckling. Om denna skuld avviker med mer än 5 procent av BNP från skuldankaret ska regeringen, samtidigt som den ekonomiska vårpropositionen, lämna en skrivelse till riksdagen. Eventuella avvikelser mäts enligt utfallet i nationalräkenskaperna för det föregående året eller i prognosen avseende innevarande år eller budgetåret. I skrivelsen ska regeringen redogöra för vad som orsakat avvikelsen och hur regeringen avser att hantera denna.

Bruttoskuldens andel av BNP bedöms ligga inom skuldankarets toleransintervall (se diagram 3.3). I nuvarande prognos, som endast bygger på aviserad finanspolitik, väntas bruttoskulden minska längre fram under prognosperioden och uppgå till strax under 30 procent av BNP 2022.

Diagram 3.3 Konsoliderad bruttoskuld

Andel av BNP Källa: Egna beräkningar.



3.6 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 utgifterna för räntorna på statsskulden. Dessutom omfattas utgifterna för ålderspensionssystemet vid sidan om statens budget av utgiftstaket. Vid uppföljningen av utgiftstaket utgörs de takbegränsade utgifterna av faktiskt förbrukade anslagsmedel, vilket innebär att myndigheternas utnyttjande av anslagssparande och anslagskredit ingår. Utrymmet mellan utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna benämns budgeteringsmarginalen. Om budgeteringsmarginalen tas i anspråk försämras i regel de offentliga finanserna. Utgiftstaket är den övre gräns som de takbegränsade utgifterna maximalt får uppgå till. Utgiftstakets nivå bör dock inte betraktas som ett mål för de takbegränsade utgifterna. Det beror bl.a. på att överskottsålet kan vara begränsande för nivån på de takbegränsade utgifterna, även om det vid samma tillfälle finns utrymme under utgiftstaket.

I propositionen Vårändringsbudget för 2019 (2018/19:99) föreslår regeringen att den redan fastställda nivån på utgiftstaket för 2021 ska höjas av finanspolitiskt motiverade skäl. Det är förenligt med såväl praxis som det finanspolitiska ramverket att en ny regering föreslår ändrade nivåer på utgiftstaket som en del av en förändrad inriktning av finanspolitiken (se bet. 1995/96:FiU10 s. 69).

För 2022 gör regeringen en bedömning av utgiftstakets nivå. Enligt budgetlagen är det obligatoriskt för regeringen att i budgetpropositionen föreslå en nivå på utgiftstaket för det tredje tillkommande året. Regeringen kommer i enlighet med budgetlagen att lämna förslag till utgiftstak för 2022 i budgetpropositionen för 2020. En bedömd nivå blir inte föremål för riksdagsbeslut.

Tabell 3.6 Utgiftstaket 2019–2022

Miljarder kronor, om inte annat anges

	2019	2020	2021	2022
Utgiftstak	1 351	1 388	1 439	1 498
Procent av BNP	27,1	27,0	27,0	27,0
Takbegränsade utgifter	1 312	1 345	1 372	1 388
Procent av BNP	26,4	26,1	25,7	25,0
Budgeringsmarginal	39	43	67	110
Procent av BNP	0,8	0,8	1,3	2,0

Anm.: Budgeringsmarginalen är skillnaden mellan utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna.

Källa: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Budgeringsmarginalen under utgiftstaket beräknas för 2022 uppgå till 110 miljarder kronor, vilket regeringen bedömer som tillräckligt för att hantera den osäkerhet som finns i utgiftsutvecklingen. För 2020 och 2021 beräknas budgeringsmarginalen uppgå till 43 miljarder kronor respektive 67 miljarder kronor.

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

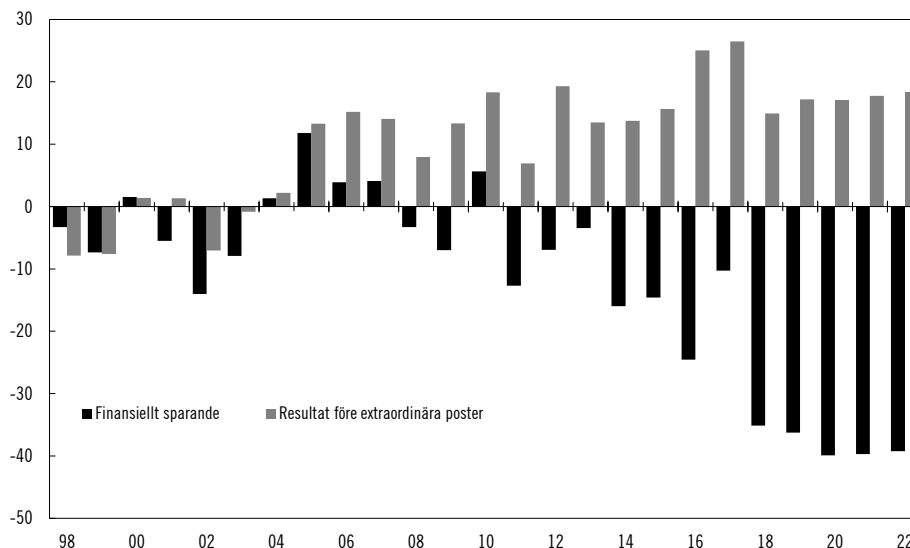
Målet för den offentliga sektorns finansiella sparande (se avsnitt 1.1) inkluderar även det finansiella sparandet i kommunsektorn, dvs. i kommuner och landsting samt vissa andra kommunala organisationer. Överskottsmålet är uttryckt i termer av finansiellt sparande som detta definieras i nationalräkenskaperna. 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 som huvudregel upprätta en budget i vilken 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.

Mellan den kommunala redovisningen och nationalräkenskaperna förekommer redovisningsmässiga skillnader som kan uppgå till tiotals miljarder kronor enskilda år (se diagram 3.4). Skillnaderna beror på att den kommunala redovisningen bygger på samma utgångspunkter som redo-

visningen 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 3.4 Kommunsektorns resultat och finansiella sparande

Miljarder kronor



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Enligt kommunallagen ska kommuner och landsting ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Det innebär bl.a. att kommunerna och landstingen ska fastställa egna finansiella mål och ta ansvar för en långsiktigt hållbar ekonomi. En grundläggande princip har sedan länge varit att varje generation ska stå för sina egna kostnader. Ett vanligt förekommande mål är att resultatet ska uppgå till en viss andel av de sammanlagda skatteintäkterna och de generella statsbidragen. Kommunernas och landstingens årsredovisning ska innehålla en bedömning av om balanskravet har uppfyllts och om mål för 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.

Resultatutvecklingen i kommunsektorn

Kommunsektorn som helhet redovisade 2018 ett resultat som före extraordinära poster som uppgick till 15 miljarder kronor (se diagram 3.4). Sektorns kostnader ökade snabbare än intäkterna 2018. Det ledde till att resultatet sjönk från det föregående årets historiskt höga nivå. I regeringens prognos för kommunsektorns finanser beräknas resultatet uppgå till 17

miljarder kronor 2019. Därefter beräknas resultatet uppgå till 17–18 miljarder kronor per år 2020–2022, vilket motsvarar 1,9 procent av skatteinkomsterna och de generella statsbidragen.

3.8 Statliga garantier

Ett statligt garantiåtagande innebär att staten går i borgen för någon annans betalningsåtagande, vilket leder till en finansiell risk för staten. Regeringen får enligt budgetlagen besluta om utlåning samt ställa ut kreditgarantier och göra andra liknande åtaganden för det ändamål och med högst det belopp som riksdagen bestämmer. Enligt lagen ska en avgift som motsvarar statens förväntade kostnad för åtagandet tas ut, om inte riksdagen beslutar annat. Förväntade kostnader för lån och garantier består av de förväntade förluster och administrativa kostnader som är förknippade med åtagandet. Förväntad förlust är ett statistiskt mått för de kreditförluster som beräknas kunna uppstå på grund av att garantigäldenären eller låntagaren med en viss sannolikhet inte kommer att fullgöra sitt åtagande. Tidigare avgifter för förväntade förluster har satts in på konton i Riksgäldskontoret, eller i en bank, eller har placerats i värdepapper. Från och med 1 januari 2018 ska avgifterna placeras på ett räntebärande konto hos Riksgäldskontoret. Garanti- och låneverksamheten förväntas därmed vara självfinansierad på lång sikt. Dessa principer för lån- och garantigivning kallas för den statliga lån- och garantimodellen. Som exempel på stora garantiåtaganden som omfattas av garantimodellen kan nämnas exportkreditgarantier och kreditgarantier för infrastrukturprojekt.

Riksdagen har dock möjlighet att besluta om att undanta specifika garantier från garantimodellen. Det finns därför garantier som regleras i särskilda lagar eller på annan grund har andra villkor än de som anges i budgetlagen. Avgifter för sådana garantier är vanligen angivna direkt i lag och kan fastställas på andra grunder än att de ska täcka de förväntade kostnaderna. Insättningsgarantin, som utgör statens största garantiåtagande, och investerarskyddet är exempel på garantier som hanteras i särskild ordning. Garantikapital till internationella finansiella organisationer omfattas inte heller av garantimodellen.

Garantiportföljens sammansättning

I tabell 3.7 redovisas en sammanställning av utfärdade garantier och utfästelser. Statens garantiportfölj uppgick vid utgången av 2018 till 2 658 miljarder kronor. Störst av åtagandena var insättningsgarantin (2 280 miljarder kronor) följt av kreditgarantierna (224 miljarder kronor) och garantierna om tillförsel av kapital (146 miljarder kronor).

Tabell 3.7 Statliga garantiåtaganden och utfästelser 31 december 2018

Miljarder kronor

	Garantier	Utfästelser
Insättningsgarantin¹	2 280,0	
Investerarskyddet²		
Kreditgarantier	224,4	32,6
Varav		
Bankgarantier		
Exportkreditgarantier ³	193,3	31,8
U-kreditgarantier	0,8	
Fristående garantier	4,4	0,8
Infrastruktur	18,3	
Bostadskrediter	3,1	0,0
Internationella åtaganden	4,5	
Övrigt	0,0	
Garantier om tillförsel av kapital	145,6	
Varav		
Kapitaltäckningsgarantier	4,4	
Grundfundsförbindelser	0,4	
Garantikapital	140,8	
Pensionsgarantier⁴	8,0	
Total	2 658,0	32,6

¹ Åtagandet för insättningsgarantin avser den 31 december 2017.² För investerarskyddet kan storleken på statens åtagande inte anges.³ Avser bundna utfästelser.⁴ Åtagandet för pensionsgarantier avser den 31 december 2017.

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 den del av verksamheten som omfattar garantier för vilka avsättning görs analyseras förhållandet mellan avsättningar för förväntade förluster och de tillgångar som finns i garantiverksamheten. Jämförelsen 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).

Tabell 3.8 Jämförelse mellan avsättningar för förväntade förluster och tillgångar i garantiverksamheten 31 december 2018 (exklusive insättningsgarantin, investerarskyddet, bankgarantier och garantikapital)

Miljarder kronor

Myndighet	Garanti-engagemang	Avsättningar för förväntade kostnader	Garanti-tillgångar
Riksgäldskontoret	30,1	1,0	1,1
Exportkreditnämnden	193,3	9,8	33,9
Sida	5,2	0,2	2,4
Boverket	3,1	0,1	2,3
Summa	231,6	11,1	39,7

Källa: Riksgäldskontoret.

Årlig analys av riskerna för stora förluster

Riksgäldskontoret har i uppgift att årligen, i samverkan med Exportkreditnämnden, Centrala studiestödsnämnden, Sida, Boverket och övriga berörda myndigheter, göra en samlad analys av riskerna för stora förluster i statens garanti- och utlåningsportfölj. Begreppet stora förluster definieras av Riksgäldskontoret som minst ca 20 miljarder kronor under kommande fem år. Risken för stora förluster i den så kallade ordinarie portföljen¹ bedöms vara låg. Risken för stora förluster kopplade till insättningsgarantin bedöms vara låg till måttlig.²

4. Alternativscenarier och jämförelse med Sveriges konvergensprogram 2018

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.

Osäkerhetsfaktorer i omvärlden

Sverige är en liten öppen ekonomi och påverkas i stor utsträckning av utvecklingen i omvärlden. Fortsatta handelspolitiska spänningar, framför allt mellan USA och Kina, har bidragit till en avmattning i världshandeln. Det råder stor osäkerhet om hur situationen kommer att utvecklas framöver. Om hoten om utökade handelshinder realiserar kan det leda till en väsentligt svagare global ekonomisk tillväxt än i prognosen.

¹ Se Riksgäldskontorets rapport för information om avgränsningar och analytiskt ramverk. Statens garantier och utlåning – En riskanalys.

² Risknivån bedöms utifrån en fyrgradig skala; låg, måttlig, väsentlig och hög.

Aktiviteten i den kinesiska ekonomin har också börjat mattas av. Förutom att en upptrappad handelskonflikt skulle kunna slå hårt mot ekonomin, har Kina även problem med överkapacitet i statliga företag, obalanser på bostadsmarknaden samt en hög privat och offentlig skuldsättning. En kraftig inbromsning av tillväxten i Kina skulle få stora effekter på världsekonomin, eftersom den kinesiska efterfrågan på råvaror och andra insatsvaror utgör en viktig drivkraft för den globala tillväxten.

En annan osäkerhetsfaktor är hur den framtida ekonomiska och politiska relationen mellan EU och Storbritannien kommer att se ut efter att Storbritannien lämnat unionen. Formerna för utträdet och den framtida relationen kommer att påverka den ekonomiska utvecklingen i såväl Storbritannien som de medlemsstater, däribland Sverige, som är nära sammankopplade med den brittiska ekonomin.

Klimatförändringar och extrema väderhändelser utgör också risker för den globala ekonomin, då de kan medföra stora kostnader för både enskilda och samhället. Detta sker samtidigt som flera stora länder, bl.a. USA och Brasilien, hotar lämna Parisavtalet.

Om konjunkturen skulle utvecklas sämre än väntat är penningpolitikens möjligheter att stabilisera ekonomin begränsade till följd av det låga ränteläget. Även EU:s medlemsstaters möjligheter att stabilisera ekonomin med hjälp av aktiv finanspolitik är begränsade. Europeiska kommissionen beräknar att medlemsstaternas offentligfinansiella sparande i genomsnitt uppgick till -0,7 procent av BNP 2018 och att hälften av medlemsstaterna hade en offentlig skuld (Maastrichtskuld) som översteg 60 procent av BNP.

Flera av de ovan nämnda riskerna skulle i värsta fall kunna utlösa en period med generell finansiell oro och högre riskpremier, t.ex. om Storbritannien lämnar EU utan ett avtal eller om ett eventuellt skifte sker i marknadens förväntningar kring takten för normaliseringen av penningpolitiken i USA. Även fortsatt oro kring Italiens finanspolitik och förhöjda nivåer för italienska statsobligationsräntor kan bidra till ökad finansiell oro.

Konjunkturutvecklingen i omvärlden kan också bli starkare än väntat, t.ex. om den pågående handelskonflikten trappas ned och den globala tillförsikten därmed tilltar. En starkare ekonomisk utveckling i omvärlden skulle gynna svensk exportindustri.

Inhemska osäkerhetsfaktorer

I Sverige bedöms hushållens skuldsättning och utvecklingen på bostadsmarknaden utgöra de främsta osäkerhetsfaktorerna. Prisutvecklingen på bostadsmarknaden stabiliserades under 2018, men om bostadspriserna skulle sjunka framöver, eller om räntorna skulle stiga mer än vad hushållen

föväntar sig, kan det leda till negativa effekter för svensk ekonomi på grund av bl.a. lägre bostadsinvesteringar och lägre konsumtion.

En korrekt bedömning av resursutnyttjandet i ekonomin är central för att bedriva en effektiv penning- och finanspolitik. Resursutnyttjandet kan dock inte direkt observeras, vilket innebär att osäkerheten i bedömningen är betydande. Om bedömningen av resursutnyttjandet avviker väsentligt från det verkliga utnyttjandet skulle detta innebära att den penning- och finanspolitik som bedrivits har varit mindre effektiv.

En annan osäkerhetsfaktor är hushållens konsumtion, som skulle kunna utvecklas starkare än i prognosen. Konsumtionstillväxten var dämpad under 2018, men hushållen har samtidigt ett högt sparande. Tillsammans med det fortsatt gynnsamma läget på arbetsmarknaden talar det för att hushållens konsumtion kan växa snabbare än vad som antas i prognosen.

Effekter av olika antaganden om ekonomins potentiella utveckling

Potentiell BNP är den nivå på BNP som är förenlig med en ekonomi i balans och används bl.a. för att beräkna det strukturella sparandet. Potentiell BNP går inte att observera utan bedöms utifrån statistiska modeller och indikatorer (se Finansdepartementets rapport Metod för beräkning av potentiella variabler april 2019 på www.regeringen.se). Bedömningen är förknippad med stor osäkerhet. En viktig del i bedömningen av potentiell BNP är produktivitetstillväxten på längre sikt. Produktivitetstillväxten har under en period varit svagare än väntat både i Sverige och i omvärlden. I prognosen antas potentiell produktivitet återhämta sig och på sikt återgå till en tillväxttakt som motsvarar det historiska genomsnittet sedan 1980. Nedan presenteras en känslighetsanalys med scenarier där potentiell produktivitet är lägre respektive högre än i prognosen. Resultaten visar att de olika antagandena för potentiell produktivitetstillväxt inte ger några betydande effekter på det strukturella sparandet 2020 (se tabell 4.1).

Känslighetsanalys med antagande om en lägre potentiell produktivitet

I detta scenario antas potentiell produktivitet i nivå vara omkring 0,5 procentenheter lägre i nuläget än i prognosen och resursutnyttjandet inom företagen antas därmed vara mer ansträngt. Vidare antas att potentiell produktivitet växer i långsammare takt under prognosperioden jämfört med prognosen och att den år 2022 blir drygt 1 procent lägre. Potentiell BNP blir därmed lägre och resursutnyttjandet blir, allt annat lika, högre.

En lägre potentiell produktivitet leder till en lägre nivå på kapitalstocken, vilket minskar företagens vinster. Detta sänker investeringsnivån 2019–2022. Vidare får svenska exportföretag en lägre produktionskapacitet jämfört med

prognosen och exporttillväxten blir därmed lägre. En lägre potentiell produktivitet leder till att reallönerna ökar något långsammare, vilket dämpar tillväxten av hushållens konsumtion. Sammantaget blir BNP-tillväxten lägre än i prognosen.

En svagare efterfrågan i ekonomin leder till en något svagare utveckling på arbetsmarknaden. Eftersom lönerna anpassar sig till den lägre produktivitetstillväxten med en viss eftersläpning stiger enhetsarbetskostnaderna något till en början. Inflationen blir därmed något högre än i huvudscenariot, och Riksbanken väntas föra en något mindre expansiv penningpolitik.

Effekten på den offentliga sektorns finansiella sparande bedöms bli relativt liten. Den svagare utvecklingen av den privata konsumtionen och lönesumman i förhållande till huvudscenariot vägs upp av att de offentliga utgifterna för konsumtion och investeringar samtidigt väntas minska. Den offentliga sektorns finansiella sparande beräknas totalt sett vara relativt oförändrat av den alternativa utvecklingen. Det strukturella sparandet minskar initialt i förhållande till huvudscenariot till följd av ett större BNP-gap. I takt med att BNP-gapet minskar väntas det strukturella sparandet successivt utvecklas i linje med beräkningen i huvudscenariot.

Känslighetsanalys med antagande om en högre potentiell produktivitet

I detta scenario antas potentiell produktivitet i nivå vara 0,5 procent högre i nuläget än i prognosen och resursutnyttjandet inom företagen antas därmed vara mindre ansträngt än i prognosen. Vidare antas potentiell produktivitet växa snabbare under prognosperioden för att 2022 vara drygt 1 procent högre än i prognosen.

I detta scenario blir effekten motsatt jämfört med det föregående scenariot och potentiell BNP blir alltså högre och resursutnyttjandet lägre än i prognosen. En högre potentiell produktivitet leder till att investeringarna växer snabbare och en högre produktionskapacitet bland exportföretagen medför i sin tur en starkare utveckling av exporten. Det leder vidare till att reallönerna växer snabbare än i prognosen och hushållens konsumtion utvecklas starkare. Sammantaget växer alltså BNP snabbare än i prognosen.

En högre efterfrågan avspeglar sig även på arbetsmarknaden, där sysselsättningen stiger och arbetslösheten blir något lägre. På liknande sätt som i det föregående scenariot anpassar sig lönerna till den högre produktivitetsnivån med en viss eftersläpning och kostnadstrycket blir något lägre. Inflationen stiger något långsammare och penningpolitiken blir något mer expansiv för att säkerställa att inflationen når 2 procent i slutet av prognosperioden.

Även i detta scenario blir effekterna på det finansiella sparandet förhållandevis begränsade till följd av att effekterna på de offentliga finanserna i stor utsträckning tar ut varandra. Det strukturella sparandet bedöms initialt öka i förhållande till huvudscenariot till följd av ett mindre BNP-gap. I takt med att BNP-gapet minskar väntas det strukturella sparandet successivt utvecklas i linje med huvudscenariot.

Tabell 4.1 Scenarier: 1 Högre potentiell produktivitet och 2 Lägre potentiell produktivitet

Utfall och prognos enligt huvudscenario i fet stil för respektive variabel
Procentuell förändring om inte annat anges

	2018	2019	2020	2021	2022
Potentiell produktivitet¹	0,7	0,7	1,0	1,2	1,4
Scenario 1	0,9	0,9	1,2	1,5	1,5
Scenario 2	0,5	0,6	0,8	1,0	1,2
BNP¹	2,4	1,6	1,4	1,5	2,0
Scenario 1	2,4	1,9	1,9	2,0	2,0
Scenario 2	2,4	1,4	0,9	1,2	1,8
BNP-gap²	1,2	1,0	0,4	0,0	0,0
Scenario 1	0,7	0,6	0,4	0,2	0,0
Scenario 2	1,6	1,3	0,5	0,0	0,0
Arbetslöshet³	6,3	6,3	6,4	6,4	6,5
Scenario 1	6,3	6,3	6,3	6,3	6,5
Scenario 2	6,3	6,3	6,5	6,5	6,5
Timlön enligt KL	2,6	2,8	2,9	3,1	3,2
Scenario 1	2,6	2,9	3,2	3,3	3,4
Scenario 2	2,6	2,7	2,7	2,9	3,0
KPIF⁴	2,1	1,7	1,5	1,9	2,0
Scenario 1	2,1	1,7	1,4	1,8	2,0
Scenario 2	2,1	1,7	1,7	2,0	2,0
Reporänta⁴	-0,5	-0,3	0,0	0,3	0,7
Scenario 1	-0,5	-0,4	-0,1	0,2	0,7
Scenario 2	-0,5	-0,3	0,2	0,4	0,7
Finansiellt sparande⁵	0,7	0,6	0,7	1,1	1,9
Scenario 1	0,7	0,6	0,8	1,2	1,8
Scenario 2	0,7	0,6	0,7	1,1	1,9
Strukturellt sparande⁶	0,1	0,2	0,5	1,0	1,9
Scenario 1	0,3	0,4	0,7	1,0	1,8
Scenario 2	-0,2	-0,1	0,4	1,0	1,9

¹ Kalenderkorrigerade värden.

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

³ 15–74 år, i procent av arbetskraften.

⁴ Årsgenomsnitt.

⁵ Procent av BNP.

⁶ Procent av potentiell BNP.

Källor: Statistiska centralbyrån, Riksbanken, Medlingsinstitutet och egna beräkningar

4.2 Jämförelse med 2018 års konvergensprogram

BNP-tillväxten 2018 blev något lägre än vad som bedömdes i 2018 års konvergensprogram. Både 2019 och 2020 väntas tillväxten bli lägre än vad som bedömdes i programmet. Detta beror främst på en minskad konsumtion och lägre investeringar.

Tabell 4.2 Jämförelse med 2018 års konvergensprogram

Årlig procentuell volymförändring och procent av BNP

	2018	2019	2020	2021	2022
BNP, procentuell volymförändring					
Konvergensprogram 2018	2,8	2,2	2,1	1,8	--
Konvergensprogram 2019	2,3	1,6	1,6	1,6	2,0
Differens, procentenheter	-0,5	-0,6	-0,5	-0,2	--
Offentliga sektorns finansiella sparande, procent av BNP					
Konvergensprogram 2018	1,0	1,0	1,3	1,9	--
Konvergensprogram 2019	0,7	0,6	0,7	1,1	1,9
Differens, procentenheter	-0,3	-0,4	-0,6	-0,8	--
Konsoliderad bruttoskuld, procent av BNP					
Konvergensprogram 2018	37,3	34,2	31,6	29,0	--
Konvergensprogram 2019	38,8	34,5	32,8	30,9	28,2
Differens, procentenheter	1,5	0,3	1,2	1,8	--

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

5. Finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

I detta avsnitt redovisas en bedömning av om finanspolitiken är långsiktigt hållbar. Bedömningen görs utifrån scenarier för hur de offentliga inkomsterna och utgifterna utvecklas vid oförändrade regler, givet vissa antaganden om bl.a. befolkningsförändringar, sysselsättning och tillväxt. Syftet med analysen är att i god tid få en indikation på om finanspolitiken är ohållbar, så att åtgärder kan vidtas så tidigt som möjligt. Avsnittet innehåller även en jämförelse med andra aktörers och regeringens tidigare bedömningar av finanspolitikens hållbarhet.

En hållbar finanspolitik minskar risken för obalanser i de offentliga finanserna och tvära kast i den förda finanspolitiken. Om nödvändiga anpassningar identifieras och genomförs i tid begränsas potentiella negativa konsekvenser av politiken. Anpassningarna verkar då förebyggande, eftersom mer omfattande åtgärder inte behöver genomföras i ett senare skede. Med starka offentliga finanser finns förutsättningar för att hantera kriser på ett ordnat sätt och stabiliseringspolitiska insatser kan då vid behov genomföras utan att förtroendet för finanspolitiken äventyras. Det är därför viktigt att såväl hushåll och företag som de internationella finansmarknaderna har ett stort förtroende för finanspolitiken.

5.1 Långsiktiga utmaningar

Sverige står inför en demografisk utveckling som kan innebära påfrestningar för samhällsekonomin. En ökad medellivslängd leder till en åldrande befolkning, vilket kan förväntas leda till ökade offentliga utgifter för vård- och omsorgstjänster. Dessutom har ett stort antal, främst yngre, människor invandrat till Sverige de senaste åren, vilket ökar behovet av arbetsmarknadsutbildning och utbildningsplatser.

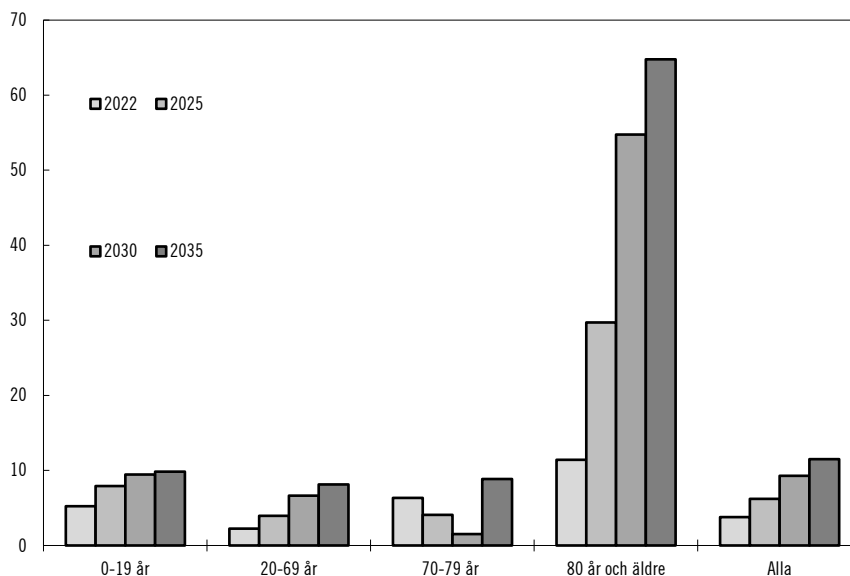
Det är inte bara en ändrad befolkningsstruktur som kan påverka de offentliga finanserna. Även högre kostnader för och ökad efterfrågan på de skattefinansierade tjänsterna kan innebära påfrestningar. Genom att producera de skattefinansierade tjänsterna på ett mer effektivt sätt, förlänga arbetslivet i takt med att medellivslängden ökar, öka sysselsättningen för grupper med lägre sysselsättningsgrad, öka medelarbetstiden och förbättra befolkningens hälsa så att fler kan arbeta längre kan trycket på de offentliga finanserna dämpas.

Befolkningens storlek och sammansättning ändras snabbt de närmaste 15 åren

Sveriges befolkning förväntas öka med närmare 1,2 miljoner personer mellan 2018 och 2035 enligt Statistiska centralbyråns (SCB) befolkningsprognos från april 2018 (se diagram 5.1). Befolkningen, som uppgick till ca 10 miljoner personer i januari 2017, förväntas öka till ca 11 miljoner i slutet av 2027 och till ca 11,4 miljoner personer 2035. Befolkningen ökar då med mer än 70 000 personer per år 2018–2035, eller med ca 0,7 procent per år, vilket är en relativt snabb ökningstakt både historiskt och vid en europeisk jämförelse. Av ökningen utgör barn och ungdomar ca 20 procent och antalet personer i yrkesverksam ålder (20–69 år) ca 44 procent. Resterande ökning utgörs av personer som är 70 år och äldre.

Diagram 5.1 Befolkningsförändringar jämfört med 2018

Procentuell förändring



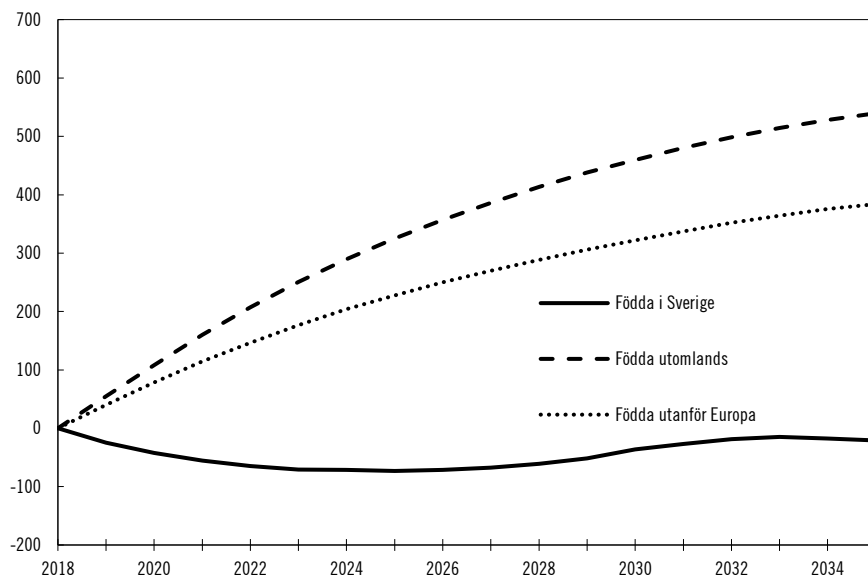
Källa: Statistiska centralbyrån.

Antalet unga och de i yrkesverksam ålder förväntas öka särskilt snabbt fram till ca 2025, då invandringen förväntas vara stor, medan de allra äldsta, de som är 80 år och äldre, gradvis står för en allt större andel av befolkningstillväxten efter 2025.

Befolkningens sammansättning kommer troligen att förändras de närmaste 15 åren även vad gäller ursprung. Antalet personer i åldern 20–69 år som är födda i Sverige har minskat de senaste åren och kommer med stor sannolikhet att fortsätta minska med ca 70 000 personer fram till mitten av 2020-talet, för att därefter öka endast svagt (se diagram 5.2). Denna prognos är relativt säker eftersom den inte är beroende av antaganden om fertilitet, samt då dödligheten och migrationsbenägenheten endast förändras obetydligt i denna befolkningsgrupp över tid.

Diagram 5.2 Befolkningen i åldrarna 20–69 år

Förändring jämfört med 2018, tusental personer



Källa: Statistiska centralbyrån.

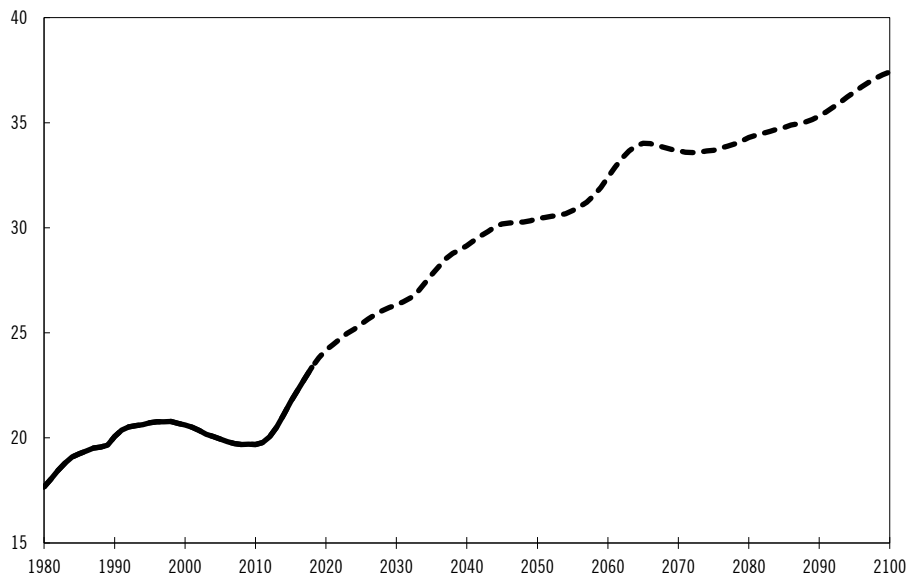
Framskrivningen av antalet personer i åldern 20–69 år som är födda utomlands är betydligt mer osäker, eftersom in- och utvandringen bland utlandsfödda varierar kraftigt.

Befolkningens genomsnittsålder ökar

När medellivslängden stiger ökar andelen äldre i befolkningen. I diagram 5.3 illustreras detta 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 ha varit mer eller mindre oförändrat från mitten av 1980-talet till 2010 har antalet äldre de senaste åren ökat betydligt snabbare än antalet personer i yrkesverksam ålder. Detta är en utveckling som förväntas fortsätta under resten av det innevarande seklet.

Diagram 5.3 Äldreförsörjningskvot

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

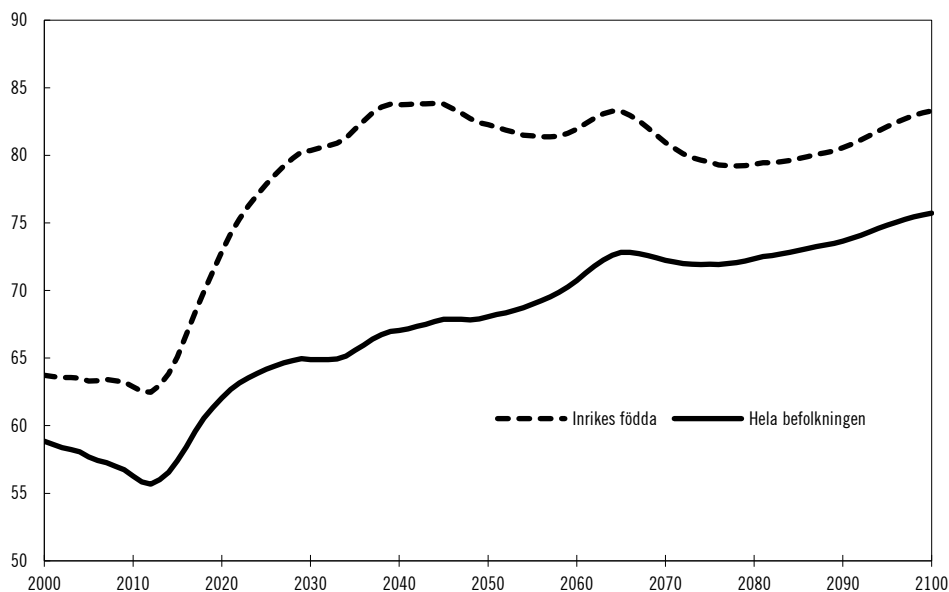


Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Eftersom de som invandrar till Sverige har en lägre genomsnittsålder än de som är födda i Sverige innebär en ökad invandring att den demografiska försörjningskvoten, definierad som antalet personer i åldern 0–19 år och över 69 år per hundra personer i åldern 20–69 år, minskar. Diagram 5.4 visar en demografisk försörjningskvot där antalet personer som är yngre eller äldre än 20–69 år ställs i relation till denna åldersgrupp. Räknat enbart på personer som är födda i Sverige ökar antalet yngre och äldre snabbt fram till mitten av 2030-talet. I hela befolkningen ökar antalet äldre och yngre långsammare i relation till befolkningen i yrkesverksam ålder och når inte samma nivåer. De utrikes födda bidrar således till att sänka försörjningskvoten samtliga år. Störst är skillnaden i slutet av 2030-talet. För att den lägre demografiska försörjningskvoten till följd av invandring ska leda till ett minskat tryck på de offentliga finanserna krävs en väl fungerande integration.

Diagram 5.4 Demografisk försörjningskvot

Antal personer 0–19 år och över 69 år per hundra personer 20–69 år



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Att förändringar i befolkningens ålderssammansättning får konsekvenser på de offentliga finanserna beror på att en genomsnittlig individ påverkar den offentliga sektorns inkomster och utgifter på olika sätt över livet. Den förväntade befolkningsökningen sker till stor del i åldersgrupper, de yngsta och de äldsta, där de offentliga utgifterna för välfärdstjänster och transfereringar är betydligt större än skatteinbetalningarna. Den demografiska utvecklingen i Sverige nu står inför tenderar därmed att försämra det offentliga sparandet. Effekten på de offentliga finanserna beror dock även på hur det finansiella utbytet med den offentliga sektorn förändras i olika åldersgrupper. Exempelvis ökar ett längre arbetsliv de offentliga inkomsterna, medan en förbättrad hälsa leder till att kostnaderna för vård och omsorg minskar.

5.2 Ett scenario för utvecklingen på lång sikt

I detta avsnitt redovisas ett scenario som illustrerar de utmaningar som beskrivits i tidigare avsnitt. Scenariot tar sin utgångspunkt i de demografiska förändringarna i SCB:s befolkningsprognos. Det bör understrykas att scenariot inte redovisar den mest sannolika utvecklingen. För att markera skillnaden mot de bedömningar som redovisas i avsnitt 2 och 3 benämns de beräkningar som redovisas i avsnitt 5 som framskrivningar, medan referenser till bedömningar i avsnitt 2 och 3 genomgående benämns prognos. Syftet är i stället att illustrera konsekvenserna av en utveckling med oförändrade regler för de offentliga inkomsterna och utgifterna, och oförändrat beteende när det gäller arbetskraftsdeltagande och utnyttjandet av de skattefinansierade

tjänsterna. Ambitionen är att identifiera framtida utmaningar genom att undersöka hur stora anpassningar av dagens regler för de offentliga inkomsterna och utgifterna som behöver göras för att de offentliga finanserna ska vara i balans på lång sikt. Genom alternativa scenarier som baseras på olika antaganden är det möjligt att belysa vilka faktorer som stärker finanspolitikens långsiktiga hållbarhet och vilka som försvagar den.

Beräkningarna bygger på antaganden

De långsiktiga framskrivningarna av de offentliga inkomsterna och utgifterna utgår från den bedömning av utvecklingen av svensk ekonomi fram t.o.m. 2022 som redovisas i avsnitt 2 och 3. År 2018 uppgick det primära finansiella sparandet i den offentliga sektorn, dvs. det finansiella sparandet justerat för kapitalinkomster och kapitalutgifter, till ca -0,2 procent av BNP. Mellan 2019 och 2022 förstärks den offentliga sektorns finansiella sparande i beräkningen. År 2022 beräknas det primära sparandet i den offentliga sektorn motsvara ca 0,6 procent av BNP, vilket är utgångsläget för framskrivningen av utvecklingen åren därefter.

Produktiviteten i näringslivet antas på sikt öka med 2,1 procent per år. I produktionen av de skattefinansierade tjänsterna antas däremot produktiviteten vara oförändrad, oavsett om produktionen sker i offentlig eller privat regi. Skillnaden i produktivitet utveckling leder, tillsammans med ett antagande om att timlöneutvecklingen är densamma i hela ekonomin, till att kostnaderna för att producera välfärdstjänster ökar snabbare än den genomsnittliga kostnadsökningen för övrig produktion.

I scenariot antas befolkningens arbetsmarknadsbeteende vara i stort sett oförändrat fr.o.m. 2022. Det betyder att arbetskraftsdeltagande, arbetslöshet och medelarbetstid för personer i olika åldrar med olika ursprung och av olika kön antas vara konstant. En genomsnittlig kvinna eller man i en viss ålder och med ett visst ursprung antas då arbeta lika mycket i framtiden som i dag. Ett undantag från denna princip är att trenden med en minskande andel sjuka utanför arbetskraften i åldersgruppen 55–64 år antas fortsätta, vilket innebär att arbetskraftsdeltagandet i samma åldersgrupp ökar.

Scenariot bygger även på antagandet att det offentliga åtagandet är oförändrat fr.o.m. 2022. Med detta avses att skattesatserna hålls på samma nivå som 2022, dvs. deras andel av skattebaserna, vilket är det underlag på vilka skatterna tas ut, är konstant. För de skattefinansierade verksamheterna antas att standarden är oförändrad uttryckt som resursinsats per brukare, dvs. att en 90-åring i framtiden får lika många äldreomsorgstimmar som en 90-åring i dag. Eftersom produktiviteten i produktionen av de skattefinansierade tjänsterna antas vara oförändrad kommer den offentliga konsumtionen att

utvecklas i samma takt som antalet arbetstimmar som behövs för att tillhandahålla oförändrad standard. Även ersättningsgraden i transfereringssystemen antas vara oförändrad så att transfereringarna per individ utvecklas i takt med de sysselsattas 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. 2023.

Finanspolitiken är långsiktigt hållbar givet de använda beräkningsförutsättningarna

Åren fram till 2035 karaktäriseras av demografiska förändringar som tenderar att öka den offentliga sektorns primära utgifter, dvs. utgifterna exklusive ränteutgifter, som andel av BNP (se diagram 5.5). Efter 2035 bedöms utgifterna öka i långsammare takt än BNP. Utgifterna ökar med ca 0,6 procent av BNP mellan 2022 och 2035 till följd av att de stora åldersklasser som är födda på 1940-talet uppnår ålder över 80 år, som relativt sett efterfrågar mer omsorgs- och vårdtjänster, samtidigt som personer som är födda på 1960-talet påbörjar sitt utträde från arbetsmarknaden. Det primära finansiella sparandet blir negativt under dessa år (se diagram 5.6).

I tabell 5.1 redovisas utvecklingen av de primära offentliga utgifterna fördelade på olika ändamål. Det kan noteras att den primära utgiftskvoten faller snabbt till 2022 vid en oförändrad politik, och att den därefter är i det närmaste oförändrad till 2035, för att sedan åter falla på lång sikt. En förklaring till denna utveckling är att transfereringsutgifterna, och framför allt utgifterna för transfereringar till hushållen, minskar som andel av BNP mellan 2018 och 2022. Efter 2022 minskar utgifterna för samtliga transfereringar ytterligare något som andel av BNP fram till 2035, medan utgifterna för transfereringar till hushållen uppvisar en oförändrad BNP-andel. Nedgången fram till 2022 beror framför allt på att betalningarna från ålderspensionssystemet inte ökar lika snabbt som BNP.

I scenariot med oförändrat beteende minskar den konsoliderade bruttoskulden från ca 39 procent av BNP 2018 till ca 28 procent av BNP 2022, för att sedan fortsätta att minska som andel av BNP så att skulden är helt borta omkring 2060 (se diagram 5.7). Det s.k. S1-värdet är -3,1 procent av BNP i detta scenario (se tabell 5.3). S1-värdet är storleken på den permanenta budgetförsvagning som krävs 2020 för att bruttoskulden ska motsvara 60 procent av BNP 2033. Med denna utformning blir indikatorvärdet jämförbart med de indikatorvärden som Europeiska kommissionens använder för att bedöma de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet.

Utvecklingen efter 2030

Det demografiska kostnadstrycket avtar efter 2035 och de primära utgifterna minskar på lång sikt till mindre än 45 procent av BNP. Trenden med fallande utgifter beror främst på att de offentliga investeringarna och konsumtionsutgifterna minskar som andel av BNP (se tabell 5.1). Ett skäl till den senare minskningen är att det inte antas ske någon standardförbättring i de skattefinansierade välfärdstjänsterna när BNP, och därmed inkomsterna, ökar. De offentliga transfereringarna uppvisar en fortsatt svagt fallande trend som andel av BNP fram till 2060.

Tabell 5.1 Primära offentliga utgifter vid oförändrat beteende

Procent av BNP

	2017	2021	2030	2050	2100
Primära utgifter	47,8	47,4	46,7	45,3	44,3
Offentlig konsumtion	26,1	25,5	25,5	24,6	23,9
Barnomsorg	1,7	1,6	1,6	1,4	1,3
Utbildning	4,9	4,7	4,5	4,0	3,6
Sjukvård	6,0	6,2	6,2	6,0	5,7
Äldreomsorg m.m.	4,0	3,8	4,2	4,6	5,4
Övrigt	9,4	9,2	9,0	8,5	7,9
Investeringar	4,5	5,0	4,7	4,1	2,9
Transfereringar	17,1	16,9	16,6	16,6	17,4

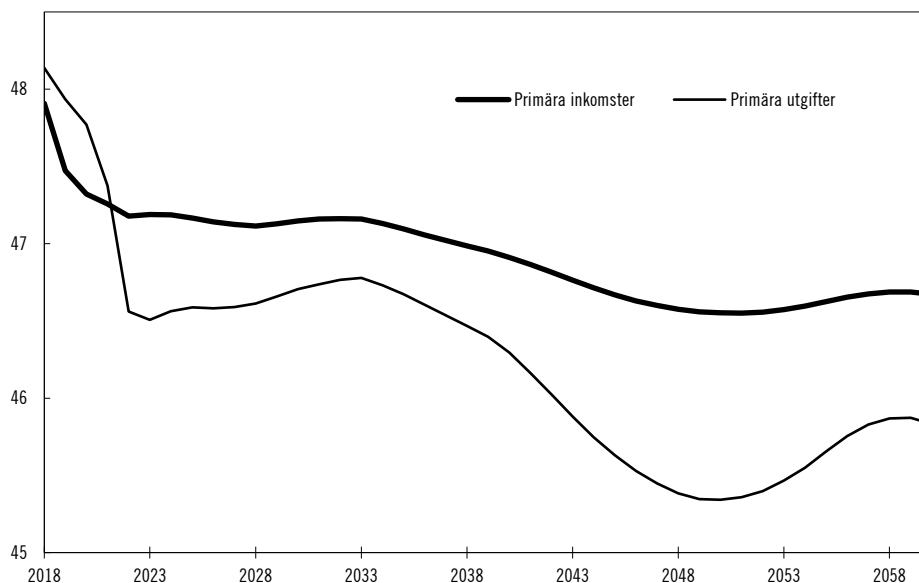
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Efter 2035 minskar utgifterna för den offentliga konsumtionen som andel av BNP. Utgifterna för äldreomsorg m.m., som inkluderar både äldreomsorg och insatser till personer med funktionsnedsättning, är den enda utgiftspost som uppvisar ökande BNP-andelar även efter 2035, medan utgifterna för sjukvård endast minskar svagt som andel av BNP.

De mest betydande skatteunderlagen, och därmed skatteinkomsterna, styrs i stor utsträckning av utvecklingen på arbetsmarknaden. De primära inkomsterna uppgår till ca 47 procent av BNP under den första delen av framskrivningsperioden (se diagram 5.5), men faller tillbaka något omkring 2035.

Diagram 5.5 Primära offentliga inkomster och utgifter vid oförändrat beteende

Procent av BNP

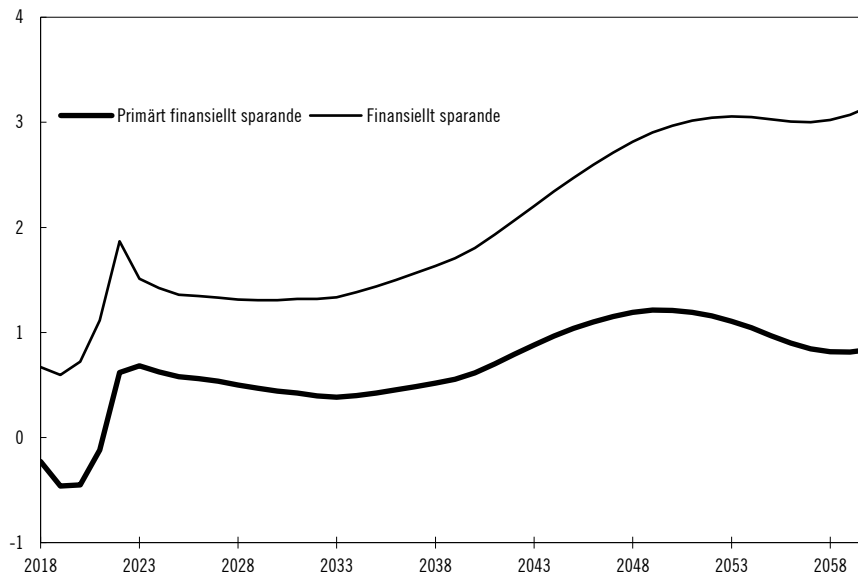


Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det primära finansiella sparandet når sin lägsta nivå strax före 2035 och motsvarar på sikt ca 0,5–1,5 procent av BNP (se diagram 5.6), medan det finansiella sparandet tenderar att öka snabbare än BNP på lång sikt. Orsaken till den gradvis växande skillnaden mellan det finansiella sparandet och det primära finansiella sparandet är den med tiden allt större avkastningen på de finansiella nettotillgångarna.

Diagram 5.6 Finansiellt sparande vid oförändrat beteende

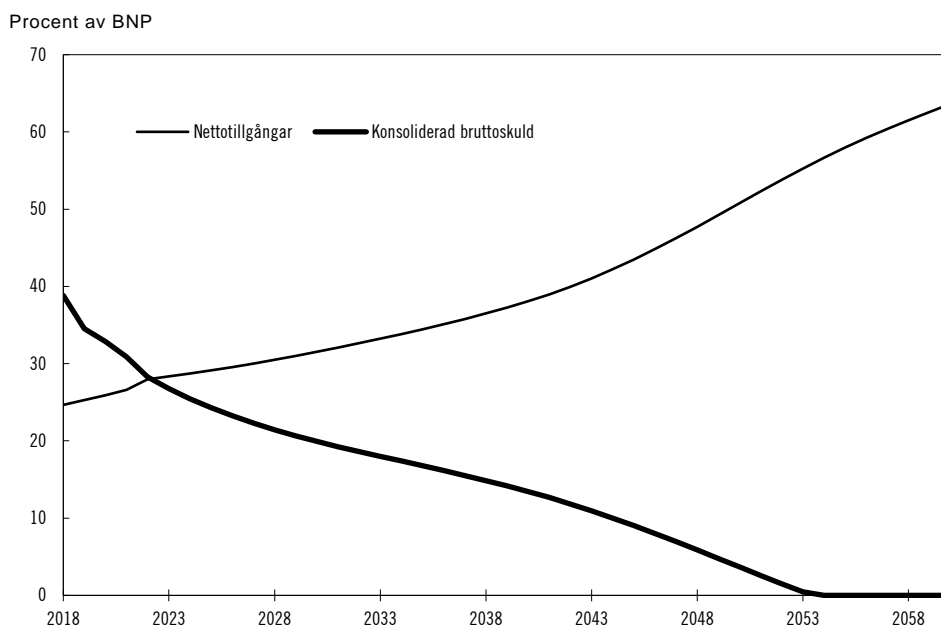
Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den höga nivån på det primära sparandet bidrar på sikt till en kraftig minskning av den konsoliderade bruttoskulden och stadigt växande finansiella tillgångar (se diagram 5.7).

Diagram 5.7 Offentliga sektorns finansiella nettotillgångar och konsoliderade bruttoskuld vid oförändrat beteende



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar

För att sammanfatta beräkningsresultaten används två indikatorer, de s.k. S1- och S2-indikatorerna, som visar hur stor permanent förändring av det offentliga sparandet som krävs ett givet år för att den offentliga skulden ska utvecklas på ett önskvärt sätt. I beräkningarna är 2020 det år som den permanenta förändringen av det offentliga sparandet kan genomföras, eftersom det är det första år för vilket regeringen kan föreslå en ny budget för staten.

Hållbarhetsindikatorn S1 uppgår till -3,1 procent av BNP, beräknad från 2020. Det relativt stora negativa S1-värdet visar att dagens omfattning av de offentliga inkomsterna och utgifterna med stor sannolikhet kan upprätthållas till och med 2033 utan att bruttoskulden överskrider stabilitets- och tillväxtpaktens gränsvärde. Finanspolitiken är således med god marginal hållbar enligt detta kriterium.

Hållbarhetsindikatorn S2 är -1,5 procent av BNP. Strikt tolkat betyder det att det finansiella sparandet kan försvagas permanent med 1,5 procent av BNP 2020, samtidigt som nettoskulden stabiliseras på mycket lång sikt. Finanspolitiken är därmed hållbar även bedömd på detta sätt. Det faktum att indikatorn bygger på antaganden om utvecklingen under mycket lång tid gör

dock att S2-värdet inte kan tolkas som att det finns ett faktiskt reformutrymme. Indikatorvärdets förändring vid alternativa antaganden ger dock en indikation på vilka faktorer som stärker finanspolitikens hållbarhet och vilka som försämrar den.

5.3 Förutsättningarna kan ändras

Det scenario som redovisats i avsnitt 5.2 bygger på ett antal antaganden om hur arbetskraftutbudet, produktiviteten m.m. utvecklas (detta scenario benämns referensscenariot nedan). För att belysa effekten av alternativa utvecklingar och illustrera vilka faktorer som är betydelsefulla och mindre betydelsefulla för det offentliga sparandets utveckling, och därigenom kunna göra en mer utvecklad bedömning av finanspolitikens hållbarhet, redovisas i detta avsnitt några alternativa beräkningar där olika antaganden varieras. Först behandlas faktorer som förstärker det finansiella sparandet och därefter faktorer som försvagar det.

Fler sysselsatta och ett längre arbetsliv stärker hållbarheten

Dagens äldre kan 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 decennierna, men utträdesåldern har ökat i långsammare takt än medellivslängden, särskilt för män (se tabell 5.2). Utträdesåldern låg 2017 på i genomsnitt 64 år, medan den förväntade återstående medellivslängden vid 65 års ålder var drygt 20 år.

Tabell 5.2 Utträdesålder och återstående medellivslängd

	Kvinnor		Män	
	1990	2017	1990	2017
Utträdesålder	61,7	63,5	63,0	64,5
Återstående medellivslängd vid 65 års ålder	19,0	21,4	15,3	19,1

Källor: Statistiska centralbyrån och Pensionsmyndigheten.

Ett antal faktorer pekar på att utträdesåldern kan komma att stiga framöver. Ett bättre hälsotillstånd har i kombination med att 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 bidrar till att senarelägga utträdet från arbetsmarknaden. Om utträdet från arbetsmarknaden inte senareläggs innebär det att den genomsnittliga ålderspensionen kommer att öka långsammare än de sysselsattas inkomster, eftersom pensionen blir lägre när medellivslängden ökar och de intjänade pensionsrättigheterna måste fördelas på fler pensionsår. En sådan utveckling skulle kunna skapa hållbarhetsproblem om fler pensionärer blir berättigade till andra ersättningar, t.ex. garantipension och bostadstillägg för pensionärer.

För att bidra till att pensionerna utvecklas i linje med övriga inkomster kom den parlamentariska Pensionsgruppen i december 2017 överens om ett antal regelförändringar som höjer pensionsåldern. Pensionsgruppens förslag innebär i korthet att den lägsta åldern för att ta ut allmän pension och erhålla garantipension gradvis höjs från 61 respektive 65 år i dag till 64 respektive 66 år fram till 2026, och att dessa åldrar sedan knyts till en riktålder som ökar med den förväntade återstående medellivslängden vid 65 år.

I en alternativ beräkning antas att utträdesåldern ökar i proportion till den återstående medellivslängden vid 65 år, som förväntas öka med ca 1,7 år från 2018 till 2035, och med ytterligare ca 1,3 år till 2060. I detta scenario ökar arbetskraftsutbudet med 1,6 procent 2035 och med 3,7 procent 2060 jämfört med 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 BNP och de offentliga skatteinkomsterna ökar i snabbare takt, men också att kostnaderna för arbetslöshets- och sjukförsäkringen samt förtidspension ökar i proportion till det högre arbetskraftsutbudet.

Jämfört med referensscenariot förstärker detta det primära offentliga sparandet och därmed finanspolitikens hållbarhet påtagligt (se tabell 5.3). S1-indikatorn förbättras med ca 0,2 procent av BNP till -3,4 och S2-indikatorn förbättras med ca 2,3 procent av BNP till -3,9. Skälet till att S2-indikatorn förbättras så mycket mer än S1-indikatorn är att arbetskraftutbudet förstärks varje år jämfört med referensscenariot i detta scenario, och att huvuddelen av sysselsättningsökningen uppkommer efter 2033, dvs. efter den period som S1-indikatorn omfattar.

Snabbare etablering av utrikes födda

Även om anknytningen till arbetsmarknaden bland utrikes födda har stärkts under senare år är den fortfarande väsentligt svagare än bland inrikes födda. Sysselsättningsgraden uppgick 2018 till knappt 62 procent bland de utrikes födda i åldern 15–74 år, vilket kan jämföras med drygt 70 procent bland de inrikes födda. Vidare var arbetslösheten bland utrikes födda ca 15,5 procent,

jämfört med mindre än 4 procent bland inrikes födda. Anknytningen till arbetsmarknaden skiljer sig även åt mellan olika grupper av utrikes födda, t.ex. är nyanlända födda utanför Europa sysselsatta i lägre grad än övriga utrikes födda. Andra betydande faktorer för anknytningen till arbetsmarknaden är vistelsetid i Sverige och utbildningsnivå. Vidare har generellt sett utlandsfödda kvinnor lägre arbetskraftsdeltagande än utlandsfödda män.

En snabbare etablering av nyanlända förbättrar finanspolitikens hållbarhet genom ökade skatteintäkter och minskade utgifter för bl.a. ekonomiskt bistånd, bostadsbidrag och arbetsmarknadsstöd. För att bedöma effekten av en snabbare etablering av nyanlända antas att skillnaden i sysselsättningsgrad mellan utrikes födda och personer födda i Sverige minskar med hälften mellan 2022 och 2035. Därmed ökar antalet arbetade timmar i ekonomin med drygt 3 procent fram till 2035.

Jämfört med referensscenariot förstärker detta det primära offentliga sparandet och därmed finanspolitikens hållbarhet påtagligt (se tabell 5.3). S1-indikatorn förbättras med ca 0,5 procent av BNP till -3,7 och S2-indikatorn förbättras med ca 0,7 procent av BNP till -2,3.

Ett stigande välstånd kan sätta press på de offentliga utgifterna

Beräkningarna ovan visar att finanspolitikens hållbarhet förbättras om sysselsättningen ökar. Men det finns andra möjliga utvecklingar som kan komma att sätta de offentliga finanserna under press.

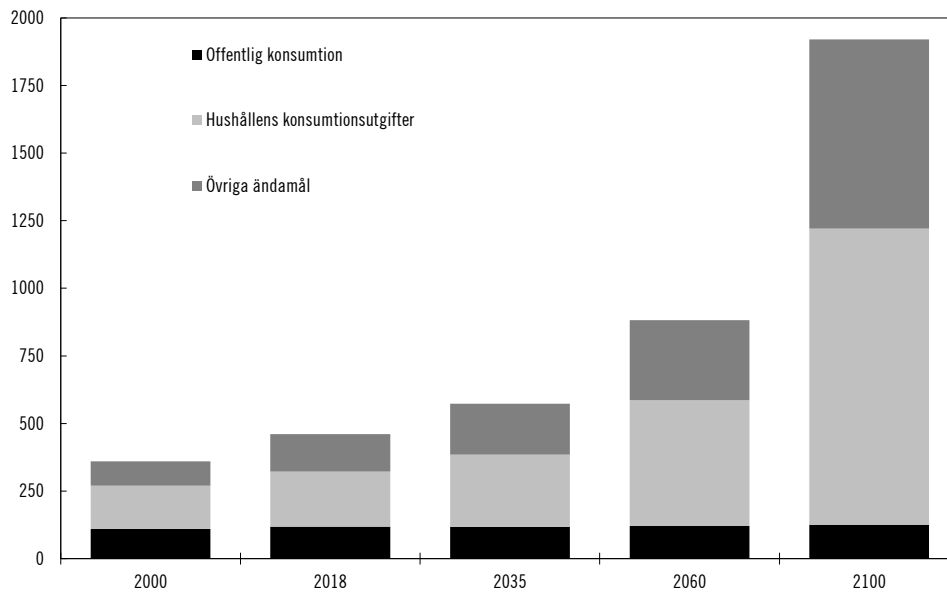
I Sverige tillhandahålls välfärdstjänster som vård, omsorg och utbildning i stor utsträckning via den offentliga sektorn till låga eller inga kostnader för brukaren. En högre efterfrågan på välfärdstjänster utgör en potentiell utmaning för framtidens finanspolitik. Samtidigt växer välståndet och resurserna, vilket innebär att möjligheten att möta denna utmaning förbättras. Diagram 5.8 visar att BNP per capita i fasta priser i referensscenariot förväntas vara nästan dubbelt så hög 2060 som 2018, och mer än fyra gånger så hög 2100. Hushållens konsumtionsutgifter ökar något snabbare än BNP i beräkningen, medan den offentliga konsumtionen i fasta priser endast ökar i begränsad omfattning. Befolkningen kommer därmed att i framtiden ha mer resurser att använda till konsumtion av varor och tjänster, inklusive välfärdstjänster.

För att visa på konsekvenserna av förändringar i efterfrågan som kan ske på grund av ett ökat välstånd antas den genomsnittliga arbetstiden per sysselsatt minska med 0,1 procent per år fr.o.m. 2023 jämfört med i referensscenariot. Detta överensstämmer ungefär med minskningen i medelarbetstiden 1980–2009. Pensionsåldern antas vara densamma som i referensscenariot. Nedgången antas bero på en ökad efterfrågan på fritid, en

kortare arbetsvecka, fler semesterdagar, etc. i takt med att BNP och det materiella välståndet ökar. Samtidigt antas den offentliga konsumtionen volymmässigt växa 0,4 procent snabbare per år än vad som är demografiskt motiverat. Detta innebär att det sker en standardökning i de välfärdstjänster som den offentliga sektorn erbjuder (som exempel skulle en motsvarande standardökning i grundskolan motsvara ungefär 11 000 fler lärare 2035 än vad som vore demografiskt motiverat).

Diagram 5.8 BNP per person fördelat efter användning

Tusental kronor, 2016 års priser



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

I scenariot antas medelarbetstiden vara ca 15 timmar kortare per person och år 2035 och 60 timmar kortare 2060 jämfört med i referensscenariot (motsvarande omkring en och en halv heltidsvecka per år eller drygt 15 minuter per arbetsdag). Till följd av detta minskar även skatteinkomsterna och möjligheterna att finansiera välfärden. Finansieringsproblemen förstärks ytterligare om standarden i de offentliga tjänsterna gradvis ökar. I scenariot antas att personaltätheten inom vård, skola och omsorg ökar så att antalet arbetade timmar i den offentliga sektorn sammantaget är drygt 5,5 procent högre 2035 och 17,5 procent högre 2060 än i referensscenariot. Det innebär att antalet arbetstimmar som är tillgängliga för produktion i näringslivet minskar i motsvarande utsträckning. Allt eftersom fritiden ökar, antalet arbetade timmar i hela ekonomin minskar och standarden i de skattefinansierade tjänsterna höjs, utsätts den offentliga sektorn för ett allt större förändringstryck för att finanspolitiken ska vara hållbar.

I detta scenario försvagas det primära finansiella sparandet betydligt på sikt jämfört med referensscenariot, vilket försämrar hållbarheten (se tabell 5.3). S1-indikatorn uppgår till -2,5, vilket är en försvagning med ca 0,7 procent av BNP jämfört med i referensscenariot, och S2-indikatorn uppgår till 11,7 procent av BNP. Enligt S2-indikatorn är det därmed tydligt att denna utveckling är ohållbar på lång sikt. Det höga S2-värdet beror till ungefär en tredjedel på att arbetsutbudet minskar när fritiden ökar och till två tredjedelar på att produktionen av skattefinansierad välfärd ökar.

5.4 Beräkningarnas känslighet

I detta delavsnitt behandlas beräkningarnas känslighet för olika antaganden.

Finanspolitiken är hållbar i de flesta scenarier

Hållbarhetsindikatorerna S1 och S2 visar att finanspolitiken är långsiktigt hållbar i ett scenario som bygger på ett oförändrat beteende. Detta resultat bör dock tolkas med försiktighet av flera skäl. De finanspolitiska utmaningar som behandlas i detta avsnitt verkar på mycket lång sikt och beräkningarna sträcker sig därför långt in i framtiden. Den långa beräkningshorisonten medför ett betydande inslag av osäkerhet. Till detta ska läggas att kalkylerna är starkt beroende av de antaganden som görs. Kalkylerna ska inte uppfattas som prognoser för en sannolik utveckling, utan som effektanalyser där effekten av olika förändringar i beräkningsantagandena redovisas.

Tabell 5.3 Hållbarhetsindikatorer

Procent av BNP

	S1	S2
Oförändrat beteende	-3,1	-1,5
Oförändrad arbetslivsandel	-3,3	-3,9
Förbättrad etablering	-3,6	-2,3
Högre efterfrågan på fritid och välfärdstjänster	-2,5	11,7

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

Källa: Egna beräkningar.

I tabell 5.3 sammanfattas hur de alternativa antaganden som ligger till grund för beräkningarna påverkar S1 och S2. Allmänt kan sägas att finanspolitiken är hållbar i de flesta av beräkningarna. S1-indikatorn är negativ i alla redovisade scenarier, och S2 endast positiv i scenariot med högre efterfrågan på fritid och välfärdstjänster. Med en minskande genomsnittlig arbetstid går en ökad standard i tjänsteproduktionen på lång sikt inte att finansiera med oförändrade skattesatser.

5.5 En sammantagen bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

Finanspolitiken bedöms sammantaget vara långsiktigt hållbar. I referensscenariot uppgår S1 till -3,1 procent av BNP och S2 till -1,5 procent av BNP. Det finansiella sparandet och den konsoliderade skulden ligger inom ramarna för de uppsatta gränserna i stabilitets- och tillväxtpakten i de flesta av de redovisade scenarierna.

År 2020–2035 karakteriseras av stigande demografiskt motiverade utgiftsanspråk. De primära utgifterna i staten och kommunerna bedöms öka med knappt 1 procent av BNP dessa år på grund av en demografiskt betingad ökad efterfrågan på skattefinansierade välfärdstjänster. Pensionssystemet skapar i sig starka incitament att arbeta längre upp i åldrarna när medellivslängden ökar, eftersom pensionärernas inkomster minskar i förhållande till de sysselsattas om utträdesåldern från arbetsmarknaden inte senareläggs. Om yrkeslivet förlängs i takt med att den återstående medellivslängden vid 65 år ökar förbättras finanspolitikens hållbarhet påtagligt.

Att så många som möjligt har ett långt och produktivt arbetsliv är en förutsättning för att pensionärer och övriga medborgare ska ha en god ekonomisk standard och för att offentligt finansierade tjänster av god kvalitet ska kunna tillhandahållas. Med en ökad medellivslängd finns möjlighet att både öka fritiden och tiden i arbete. I takt med att medellivslängden ökar är det därför viktigt med ett högt arbetskraftsdeltagande och ett långt och hållbart arbetsliv, bland både kvinnor och män.

Andras bedömningar av finanspolitikens hållbarhet

Både Konjunkturinstitutet och Europeiska kommissionen har nyligen publicerat bedömningar av den svenska finanspolitikens långsiktiga hållbarhet (se Specialstudie 61, Konjunkturinstitutet, februari 2019 respektive Fiscal Sustainability Report 2018, European Economy, January 2019). Konjunkturinstitutet bedömer att dagens starka offentliga finanser ger ett utrymme att möta kommande demografiska utmaningar, även om marginalerna är små. Risken att de offentliga finanserna utvecklas på ett ohållbart sätt i närtid bedöms vara låg. Kommissionen anser i sin analys att risken för en ohållbar utveckling är låg, både på kort, medellång – fram till 2033 – och lång sikt. Sammanfattande hållbarhetsindikatorer redovisas i tabell 5.4.

Tabell 5.4 Hållbarhetsindikatorer för Sverige

Procent av BNP

	S1	S2
Regeringen	-3,1	-1,5
Konjunkturinstitutet (feb 2019)		0,0
Europeiska kommissionen (jan 2019)	-4,6	1,1

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

Källor: Konjunkturinstitutet, Europeiska kommissionen och egna beräkningar.

Olika utgångslägen förklarar i stor utsträckning att regeringens, kommissionens och Konjunkturinstitutets slutsatser om finanspolitikens hållbarhet skiljer sig åt. Kommissionen bedömer finanspolitikens hållbarhet på medellång sikt, fram till 2033, och på mycket lång sikt med hjälp av S1- och S2-indikatorerna. Eftersom det bara är 14 år till 2033 betyder den initiala skuldnivån mycket för S1-indikatorns värde. Om den offentliga skulden ligger långt under 60 procent av BNP, vilket är fallet i Sverige, krävs stora förändringar av finanspolitiken för att skuldkvoten ska öka till denna nivå.

Kommissionen beräknar även finanspolitikens effekter över en oändlig tidshorisont. I dessa beräkningar blir dagens skuldnivå mindre betydande för resultatet. I stället blir det finansiella sparandet i utgångsläget av större betydelse. Kommissionen delar upp sitt S2-värde i ett initialvillkor, dvs. den finansiella ställningen i utgångsläget, som bidrar med 0,4 procentenheter av Sveriges S2-värde på 0,5 procent av BNP, och en del som avser den framtida utvecklingen, som bidrar med resterande 0,9 procentenheter. I den senare komponenten är det särskilt på sikt ökande kostnader för äldreomsorgen som bidrar till att öka S2-värdet. Enligt kommissionens bedömning i den senaste långsiktberäkningen motsvarar det strukturella primära sparandet 0,8 procent av BNP 2019, det år då kostnadsberäkningarna börjar. För 2022, det sista året i regeringens medelfristiga prognos, beräknar kommissionen det strukturella primära sparandet till 1 procent av BNP, vilket är något högre än enligt regeringens bedömning.

Utöver bilden av utgångsläget gör kommissionen även en annan bedömning än regeringen när det gäller beräkningen av de framtida utgifterna för offentlig konsumtion. Kommissionen beräknar en kostnad per person som använder de skattefinansierade tjänsterna, och låter sedan denna öka i takt med BNP per capita fram till 2060. Därefter skriver kommissionen fram de offentliga konsumtionsutgifterna med befolkningsutvecklingen. Regeringen antar i stället att personaltätheten inom den offentligt finansierade produktionen är oförändrad.

Konjunkturinstitutet antar i likhet med regeringen att behovet av antalet arbetstimmar i den offentliga sektorn är konstant per individ som använder tjänsterna. Till skillnad från regeringen antar Konjunkturinstitutet samtidigt

att den summa som läggs på insatsvaror i produktionen (t.ex. hyror, datorer samt medicinsk och annan utrustning) växer i samma takt som löne-kostnaderna. Regeringen antar i stället att utgifterna för insatsvaror endast ökar i takt med antalet producerade tjänster och prisutvecklingen på dessa insatsvaror. Denna skillnad i beräkningsantagandena gör att utgifterna för den offentliga konsumtionen som andel av BNP ökar relativt snabbt i Konjunkturinstitutets bedömning och på sikt når en högre BNP-andel än någonsin tidigare. Denna utveckling skiljer sig markant från regeringens beräkning, där konsumtionen som andel av BNP minskar fram till 2022, och endast ökar med ca 1 procent av BNP under den efterföljande 13 årsperioden (se tabell 5.1).

Det är även värt att notera att kommissionen använder sig av Eurostats befolkningsprognos, som publicerades i mars 2018 medan regeringen använder sig av SCB:s befolkningsprognos från april 2018. Eftersom beräkningarna i stor utsträckning bygger på det demografiska underlaget är resultatet beroende av vilken befolkningsprognos som används. Resultaten skiljer sig åt även av andra anledningar, t.ex. på grund av olika antaganden om potentiell tillväxttakt, prisökningstakt, räntor, arbetsutbud och arbetslöshet.

6. Kvaliteten i de offentliga finanserna

6.1 Utgifter

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, den s.k. COFOG-klassificeringen. 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 deras förändring över tiden, visar 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

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Förändring 2007–2017
Allmän off. förvaltning	7,7	7,8	7,4	7,4	7,6	7,7	7,8	7,5	7,1	6,7	6,8	-0,8
Räntor	1,8	1,7	1,3	1,2	1,3	1,1	1,0	0,8	0,7	0,7	0,6	-1,1
Övrigt	5,9	6,1	6,1	6,2	6,4	6,6	6,8	6,7	6,4	6,1	6,2	0,3
Försvar	1,5	1,5	1,5	1,5	1,4	1,4	1,5	1,3	1,1	1,2	1,2	-0,4
Samhällsskydd och rättsväsende	1,3	1,3	1,4	1,4	1,3	1,4	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3	0,0
Ekonomiska frågor och näringspolitik	3,9	4,2	4,5	4,4	4,4	4,5	4,3	4,3	4,2	4,2	4,1	0,2
Miljöskydd	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,0
Bostadsförsörjning och sammansplanering	0,7	0,7	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,7	0,7	0,8	0,1
Hälso- och sjukvård	6,4	6,6	7,1	6,8	6,8	6,9	7,0	7,0	6,9	6,9	6,9	0,5
Fritid, kultur och religion	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	0,1
Utbildning	6,3	6,4	6,8	6,5	6,4	6,5	6,6	6,6	6,5	6,7	6,8	0,5
Socialt skydd	20,2	20,1	21,8	20,7	20,0	20,7	21,3	20,8	20,4	20,7	20,2	0,0
Totala utgifter	49,3	50,0	52,7	50,8	50,3	51,3	52,0	51,1	49,8	49,8	49,4	0,2
Exklusive räntor	47,5	48,3	51,4	49,6	49,0	50,2	51,0	50,2	49,0	49,1	48,8	1,3

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Utgifternas andel av BNP (utgiftskvoten) utvecklades relativt oregelbundet i kölvattnet av den finansiella krisen 2009, men har sedan 2015 legat förhållandevis stabilt strax under 50 procent av BNP. Av tabell 6.1 och tabell 6.2 framgår att utgifterna för socialt skydd i Sverige 2017 uppgick till 20 procent av BNP och drygt 40 procent av de totala offentliga utgifterna. Efter att ha ökat i inledningen av 2000-talet har utgifterna för socialt skydd pendlat kring 40 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 ca 13 procent av de totala utgifterna 2007 har andelen ökat. Den uppgick 2017 till ca 14 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 sektorns konsoliderade bruttoskuld som andel av BNP har sjunkit kraftigt, samtidigt som räntenivån varit förhållandevis låg.

Tabell 6.2 Ändamålsfördelade offentliga utgifter, procent av totala utgifter

Procent av totala utgifter

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Förändring 2007–2017
Allmän off. förvaltning	15,6	15,5	14,1	14,5	15,2	15,0	15,0	14,7	14,4	13,6	13,8	-1,7
Räntor	3,6	3,4	2,5	2,3	2,5	2,1	1,8	1,6	1,5	1,4	1,3	-2,3
Övrigt	12,0	12,1	11,6	12,2	12,7	12,9	13,2	13,1	12,9	12,2	12,6	0,6
Försvar	3,1	2,9	2,8	3,0	2,9	2,7	2,8	2,5	2,3	2,4	2,4	-0,7
Samhällsskydd och rättsväsende	2,6	2,6	2,6	2,7	2,7	2,7	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	0,1
Ekonomiska frågor och näringspolitik	7,9	8,5	8,6	8,7	8,7	8,8	8,4	8,5	8,5	8,4	8,3	0,4
Miljöskydd	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	-0,1
Bostadsförsörjning och samhällsplanering	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,5	1,5	1,4	1,5	0,1
Hälsa- och sjukvård	12,9	13,2	13,4	13,3	13,6	13,5	13,4	13,7	13,9	13,9	14,0	1,1
Fritid, kultur och religion	2,0	2,1	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	0,1
Utbildning	12,8	12,9	12,9	12,8	12,8	12,7	12,6	12,9	13,1	13,4	13,7	0,9
Socialt skydd	41,0	40,2	41,3	40,8	39,9	40,4	40,9	40,8	41,1	41,6	40,9	-0,1
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	96,6	97,5	97,7	97,5	97,9	98,2	98,4	98,5	98,6	98,7	2,3

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

6.2 Inkomster

År 2019 beräknas skattekvoten, dvs. de totala skatteintäkterna som andel av BNP, uppgå till 43,4 procent (se tabell 6.3). Skattekvoten påverkas vanligtvis främst av regeländringar i skattesystemet, eftersom skattebasernas sammansättning normalt samvarierar med konjunkturen. Mellan 2011 och 2022 väntas skattekvoten öka med 0,7 procentenheter, men under tidsperioden är variationerna större. Mellan 2011 och 2017 steg skattekvoten för att som högst uppgå till 44,3 procent 2017. Skattekvoten minskar till 43,2 procent i slutet av prognosperioden.

Intäkterna från skatt på arbete som andel av BNP bedöms variera förhållandevis mycket 2011–2022. En stor del av variationen förklaras av regeländringar. Sänkt skatt för pensionärer höll tillbaka skatteintäkterna i början av perioden. Därefter medförde slopandet av nedsättningen av socialavgifterna för unga, tillsammans med förändringar av husavdraget och minskningar av jobbskatteavdraget, att intäkterna från skatt på arbete steg. År 2017 var de som högst och uppgick då till 26,1 procent av BNP. Under prognosåren 2019 och framåt beräknas intäkterna från skatt på arbete minska något som andel av BNP, vilket både förklaras av diverse regeländringar, så

som utökad jobbskatteavdrag och höjd skiktgräns för statlig inkomstskatt, och av att lönesumman växer långsammare än BNP.

Intäkterna från skatt på kapital som andel av BNP väntas under perioden 2011–2022 stiga med 0,5 procentenheter, men under tidsperioden förväntas variationerna vara större än så. År 2015–2017 var andelen ovanligt hög, vilket kan förklaras av tillfälligt högre intäkter från både skatt på företagsvinster och skatt på hushållens kapital. År 2018 och prognosåren därefter väntas kvoten för skatt på kapital ligga stabilt på 5,5 procent av BNP.

Intäkterna från konsumtionsskatterna beräknas minska med 0,5 procentenheter som andel av BNP mellan 2011 och 2022. Intäkterna från mervärdesskatt väntas ligga i stort sett stilla under hela perioden. Däremot minskar intäkterna från punktskatterna kontinuerligt som andel av BNP. Det beror på flera olika orsaker, t.ex. att användningen av vissa varor som punktbeskattas minskar över tid, att en tredjedel av punktskattesatserna inte omräknas med inflationen samt en allt mer effektiv användning av olika energislag inom transport, uppvärmning och produktion.

Intäkterna från restförda och övriga skatter som andel av BNP steg med 0,2 procentenheter mellan 2015 och 2016. Det förklaras både av ett tillfälligt medgivnet anstånd och av införandet av resolutionsavgiften. Under prognosåren väntas intäkterna från restförda och övriga skatter ligga stabilt på ca 0,4 procent av BNP.

Tabell 6.3 Skatteintäkter per skatteslag, som andel av BNP

Procent av BNP

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Förändring 2011– 2022
Skatt på arbete	24,9	25,6	25,8	25,2	25,0	25,9	26,1	25,9	25,5	25,4	25,4	25,3	0,4
Direkta skatter	13,3	13,7	13,9	13,5	13,3	13,8	13,9	13,7	13,4	13,3	13,3	13,3	-0,1
Indirekta skatter	11,6	11,9	11,9	11,8	11,7	12,1	12,2	12,2	12,2	12,1	12,1	12,1	0,5
Skatt på kapital	5,0	4,5	4,6	5,1	5,8	5,6	5,7	5,6	5,5	5,5	5,5	5,5	0,5
Skatt på kapital, hushåll	0,8	0,8	0,9	1,2	1,6	1,7	1,8	1,5	1,4	1,3	1,3	1,2	0,4
Skatt på företagsvinster	2,8	2,4	2,4	2,4	2,8	2,6	2,8	2,9	2,9	3,0	2,9	3,0	0,2
Skatt på konsumtion	12,4	12,3	12,2	12,1	12,1	12,3	12,3	12,2	12,0	12,0	12,0	11,9	-0,5
Mervärdesskatt	9,1	9,0	9,0	9,0	9,1	9,3	9,3	9,3	9,1	9,1	9,2	9,2	0,1
Punktskatter	3,3	3,3	3,2	3,1	3,0	3,0	2,9	2,9	2,9	2,9	2,8	2,8	-0,6
Restförda och övriga skatter	0,1	0,1	0,3	0,2	0,2	0,4	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3
Totala skatteintäkter	42,5	42,5	42,9	42,5	43,1	44,2	44,3	44,1	43,4	43,3	43,2	43,2	0,7

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 6.4 Skatteintäkter per skatteslag, som andel av totala skatteintäkter

Procent av totala intäkter

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Förändring 2011– 2022
Skatt på arbete	58,7	60,2	60,1	59,3	58,0	58,7	58,8	58,9	58,8	58,7	58,8	58,7	0,0
Direkta skatter	31,4	32,2	32,3	31,6	30,9	31,3	31,3	31,2	30,7	30,7	30,8	30,7	-0,6
Indirekta skatter	27,4	28,1	27,8	27,6	27,2	27,3	27,5	27,7	28,0	28,0	28,0	28,0	0,6
Skatt på kapital	11,8	10,7	10,7	11,9	13,5	12,7	13,0	12,7	12,6	12,7	12,6	12,8	1,0
Skatt på kapital, hushåll	1,9	1,8	2,0	2,9	3,8	3,8	4,0	3,4	3,1	3,0	2,9	2,8	1,0
Skatt på företagsvinster	6,6	5,7	5,5	5,8	6,6	5,9	6,3	6,5	6,7	7,0	6,8	6,9	0,3
Skatt på konsumtion	29,3	28,9	28,5	28,4	28,1	27,8	27,6	27,6	27,7	27,7	27,7	27,6	-1,6
Mervärdesskatt	21,4	21,1	21,0	21,2	21,0	21,0	21,0	21,1	21,1	21,1	21,2	21,2	-0,2
Punktskatter	7,9	7,8	7,5	7,2	7,0	6,9	6,6	6,5	6,6	6,6	6,5	6,4	-1,5
Restförda och övriga skatter	0,2	0,2	0,7	0,4	0,4	0,8	0,6	0,8	1,0	0,9	0,9	0,8	0,7
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 denna bilaga redogörs mer utförligt för de beräkningsmetoder som tillämpats vid kalkylen för de offentliga finanserna under perioden 2022–2100. Resultaten som redovisas i bilagan är för scenariot med oförändrat beteende.

Demografiska förutsättningar

Kalkylen bygger på Statistiska centralbyråns befolkningsprognos från april 2017 som redovisas i tabell A.1.

Tabell A.1 Demografiska antaganden

Antal barn per kvinna, antal år och antal personer

	2015	2020	2030	2040	2050	2060	2070
Födelseetal	1,85	1,79	1,86	1,84	1,86	1,88	1,88
Medellivslängd, kvinnor	84,0	84,4	85,5	86,5	87,5	88,5	89,3
Medellivslängd, män	80,3	81,2	82,7	84,1	85,2	86,3	87,3
Nettomigration, tusental	78	71	32	23	21	22	22

Källa: Statistiska centralbyrån.

Arbetsmarknaden

Utvecklingen på arbetsmarknaden beror på 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 det totala antalet arbetade timmar och antalet arbetade timmar i den offentliga sektorn.

Produktivitet

Antagandet om produktivitetstillväxten i näringslivet har sin utgångspunkt i en analys av den historiska utvecklingen. Den underliggande trendmässiga produktivitetsutvecklingen antas vara 2,2 procent fr.o.m. 2022. Med undantag för 2007–2009 har produktivitetsutvecklingen de senaste två decennierna varit stark i Sverige vid en internationell jämförelse. Det är rimligt att anta att den på sikt anpassas till andra länders tillväxttakter. Den svaga utvecklingen 2007–2009 har inte påverkat synen på den långsiktiga produktivitetsutvecklingen.

Produktivitetens utvecklingen i den offentliga sektorn antas vara noll fr.o.m. 2023.

Försörjningsbalans och produktion

BNP-tillväxten är summan av produktivitetens utvecklingen i hela ekonomin och utvecklingen av antalet arbetade timmar. BNP:s användningssida bestäms så att utvecklingen av hushållens konsumtionsutgifter ges av den makroekonomiska modellen MIMER. 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 utvecklingen av konsumentprisindex. Den återstående komponenten i försörjningsbalansen är nettoexporten som i kalkylerna beräknas 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 desamma 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 värdeförändringen 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 sektorerna. Det är även troligt att avkastningen på icke

räntebärande tillgångar är högre än för räntebärande tillgångar. Antagandet om avkastningen på finansiellt kapital syftar dock till att förenkla och till att undvika att fokus i analysen flyttas från centrala frågor till frågor kring skulddynamiken.

Tabell A.2 Makroekonomiska förutsättningar

Årlig procentuell förändring och procent

	2015	2020	2030	2040	2050	2060	2070
Procentuell förändring							
Befolkning, 15–74 år	0,7	0,5	0,5	0,2	0,2	0,3	0,3
Arbetskraft, 15–74 år	0,8	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,4
Sysselsatta, 15–74 år	1,4	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,4
Arbetade timmar	1,5	0,9	0,3	0,3	0,2	0,3	0,4
Produktivitet i näringslivet	4,1	1,3	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2
BNP, fasta priser	4,5	1,6	2,0	2,1	2,1	2,2	2,4
BNP per capita	3,4	0,7	1,5	1,8	1,7	1,8	2,0
BNP-produktivitet	2,9	0,7	1,8	1,9	1,9	1,9	2,0
BNP-deflator	2,1	1,8	2,3	2,2	2,2	2,1	2,1
KPI, årsgenomsnitt	0,0	1,9	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Timplön	2,5	2,3	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2
Procent							
Realränta	1,6	-0,6	2,6	2,9	2,9	2,7	3,0
Sysselsättningsgrad, 15–74 år	66,6	68,8	68,3	67,7	68,6	67,4	68,9
ILO-arbetslöshet, 15–74 år	7,4	6,4	7,0	7,1	7,0	6,8	6,5

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Offentliga inkomster

De beräkningar av de offentliga inkomsterna som redovisas i konvergensprogrammet 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

	2015	2020	2030	2040	2050	2060	2070
Skatter och avgifter	42,9	43,1	43,1	43,2	43,3	43,7	43,6
Hushållens direkta skatter och avgifter							
Andel av BNP	12,8	12,5	12,7	12,8	12,8	13,0	13,0
Implicit skattesats för direkta skatter	24,1	24,0	24,3	24,2	24,2	24,1	24,2
Skattebasen för direkta skatter som andel av BNP	53,3	52,3	52,3	52,7	52,9	53,9	54,0
Implicit skattesats för avgifter	6,8	6,7	6,7	6,7	6,7	6,7	6,7
Skattebasen för avgifter som andel av BNP	39,4	39,6	40,0	40,4	40,7	41,0	41,3
Företagens direkta skatter							
Andel av BNP	2,6	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3
Implicit skattesats	8,8	11,2	11,3	11,3	11,3	11,3	11,3
Skattebasen som andel av BNP	30,0	29,3	29,4	29,3	29,3	29,1	29,2
Indirekta skatter ¹							
Andel av BNP	12,9	12,6	12,3	12,2	12,1	12,2	11,9
Implicit skattesats	28,6	28,7	27,8	27,2	26,7	26,2	25,9
Skattebasen som andel av BNP	45,0	43,9	44,2	44,7	45,2	46,4	46,0
Arbetsgivaravgifter och egenföretagaravgifter ²							
Andel av BNP	14,3	14,7	14,8	15,0	15,1	15,2	15,3
Implicit skattesats	36,1	37,1	37,0	37,0	37,1	37,0	37,1
Skattebasen som andel av BNP	39,4	39,6	40,0	40,4	40,7	41,0	41,3

¹ Exklusive löneberoende indirekta skatter.

² Inklusiva löneberoende indirekta skatter.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Offentliga konsumtionsutgifter

Framskrivningen av den offentliga konsumtionen görs i två delar. En volymframskrivning och en prisframskrivning. Beräkningen av 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 reallt sett erhåller lika mycket offentliga tjänster 2060 som 2021. Detta kan ses som ett uttryck för oförändrad standard i den offentliga servicen. Priset på den offentliga konsumtionen utvecklas med en sammanvägning av priset på de ingående delarna i bruttoproduktionen, dvs. timlöner, priset på förbrukning och priset på kapitalförslitning (investeringspriset).

Tabell A.4 Offentlig konsumtion

Procent av BNP

	2015	2020	2030	2040	2050	2060	2070
Summa konsumtion	25,9	25,8	25,5	25,2	24,6	24,8	24,2
Barnomsorg	1,6	1,6	1,6	1,5	1,4	1,4	1,4
Utbildning	4,8	4,7	4,5	4,3	4,0	4,0	3,8
Sjukvård	6,1	6,3	6,2	6,1	6,0	6,0	5,8
Äldreomsorg m.m.	3,9	3,9	4,2	4,5	4,6	4,9	5,0
Övrig verksamhet	9,5	9,3	9,0	8,8	8,5	8,5	8,2

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 ökar 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 socialförsäkringsystemen 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

	2015	2020	2030	2040	2050	2060	2070
Summa transfereringar	17,8	17,0	16,6	16,7	16,6	17,2	17,1
Transfereringar till hushåll	14,4	13,2	12,9	13,0	12,9	13,5	13,3
Ålderdom	7,8	7,4	7,3	7,4	7,3	7,8	7,6
Ohälsa	2,7	2,1	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Barn/studier	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	2,0	2,0
Arbetsmarknad	0,8	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5
Övrigt	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
Transfereringar till företag och utland	3,5	3,8	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7

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 och gällande regelverk. Den genomsnittliga pensionsåldern antas vara 65 år och konstant.

Tabell A.6 Ålderspensionssystemet

Procent av BNP

	2015	2020	2030	2040	2050	2060	2070
Inkomster	6,6	6,5	6,8	6,9	7,0	7,1	7,2
Avgifter	5,9	5,8	5,8	5,9	5,9	6,0	6,0
Räntor, utdelningar m.m.	0,7	0,7	0,9	1,0	1,1	1,2	1,2
Utgifter	6,4	6,4	6,0	6,0	5,8	6,2	6,0
Pensioner	6,2	6,2	5,9	5,8	5,6	6,0	5,8
Övrigt	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Finansiellt sparande	0,2	0,2	0,7	0,9	1,2	1,0	1,2
Finansiella tillgångar, netto	29,7	29,2	26,2	26,8	30,0	32,2	33,8

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

	2015	2020	2030	2040	2050	2060	2070
Summa utgifter	48,7	48,3	47,9	47,2	45,8	45,7	44,0
Åldersrelaterade ¹	34,4	33,8	33,3	33,1	32,5	33,2	32,4
Pensioner ²	7,8	7,4	7,3	7,4	7,3	7,8	7,6
Garantipension	0,4	0,3	0,3	0,5	0,6	0,7	0,7
Ålderspension	6,2	6,2	5,9	5,8	5,6	6,0	5,8
Övriga pensioner (förtids-, efterlevande-)	0,5	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4	0,3
Offentliga avtalspensioner	0,6	0,6	0,7	0,8	0,7	0,8	0,8
Sjukvård	6,1	6,3	6,2	6,1	6,0	6,0	5,8
Äldreomsorg m.m.	3,9	3,9	4,2	4,5	4,6	4,9	5,0
Barnomsorg	1,6	1,6	1,6	1,5	1,4	1,4	1,4
Utbildning	4,8	4,7	4,5	4,3	4,0	4,0	3,8
Arbetslöshetsersättning	0,8	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5
Övriga åldersrelaterade utgifter	9,5	9,3	9,0	8,8	8,5	8,5	8,2
Ränteutgifter	0,6	0,4	0,9	0,6	0,1	-0,3	-1,0
Summa inkomster	48,7	49,0	49,2	49,0	48,7	48,9	48,5
varav kapitalinkomster	1,5	1,7	2,1	2,1	2,2	2,2	2,3
varav pensionssystemet	0,7	0,7	0,9	1,0	1,1	1,2	1,2
Antaganden							
Arbetsproduktivitetstillväxt, BNP-nivå	2,9	0,7	1,8	1,9	1,9	1,9	2,0
BNP-tillväxt	4,5	1,6	2,0	2,1	2,1	2,2	2,4
Arbetslöshet	7,4	6,4	7,0	7,1	7,0	6,8	6,5
Befolkning 65 år och äldre som andel av total befolkning	19,7	20,0	21,3	22,8	23,1	24,7	24,5

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. Beräkningarna i konvergensprogrammet baseras dock på det underlag som redovisats för riksdagen i 2019 års ekonomiska vårproposition. I detta avsnitt jämförs de demografiska och makroekonomiska nyckeltalen samt de demografiberoende utgifterna från dessa två källor. Jämförelsen görs fr.o.m. 2013, eftersom detta var startåret för KEP:s beräkningar.

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

Index 2018 =100, om inte annat anges

	2018	2020	2030	2040	2050	2060
Befolkning 15–74 år						
KEP	100,0	101,0	107,6	114,5	118,8	123,6
Konvergensprogram	100,0	101,1	106,5	110,1	112,1	115,5
Sysselsatta						
KEP, 15–74 år	100,0	101,3	108,2	114,5	119,5	121,8
Konvergensprogram, 15–74 år	100,0	101,5	106,2	108,8	112,2	113,6
Timmar						
KEP	100,0	101,6	108,3	114,5	119,6	121,9
Konvergensprogram	100,0	101,8	106,5	109,0	112,3	113,6
Arbetslöshet, procent av arbetskraften						
KEP, 15–74 år	5,9	5,8	5,6	5,6	5,6	5,6
Konvergensprogram, 15–74 år	6,3	6,4	7,0	7,1	7,0	6,8
Arbetsproduktivitet						
KEP	100,0	102,6	116,5	134,3	156,1	181,8
Konvergensprogram	100,0	101,4	118,1	141,4	170,4	205,3
Potentiell BNP						
KEP	100,0	104,3	126,1	153,8	186,7	221,6
Konvergensprogram	100,0	103,2	125,7	154,1	191,3	233,1
Potentiell BNP per capita						
KEP	100,0	102,1	113,1	129,3	148,6	168,4
Konvergensprogram	100,0	101,3	114,8	135,4	162,5	191,4

Källor: EU-kommissionen och egna beräkningar.

Den befolkningsprognos som KEP använder är framtagen av Eurostat 2015. Konvergensprogrammets beräkningar bygger på en befolkningsprognos utförd av statistiska centralbyrån i april 2018. Den sistnämnda bedömningen beaktar de senaste årens faktiska utveckling, vilket innebär att befolkningen ökar snabbare än i KEP:s beräkning de närmaste åren. På längre sikt växer

dock befolkningen långsammare enligt konvergensprogrammet. KEP räknar därmed med en starkare ökning i både timmar och sysselsatta på längre sikt. Produktivitetstillväxten är starkare i konvergensprogrammet än i KEP:s beräkningar. Den snabbare produktivitetstillväxten gör att både BNP och BNP per capita 2060 är högre enligt konvergensprogrammet än enligt KEP:s beräkningar.

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

Andel av BNP

	Förändring 2018–2035			Förändring 2018–2070		
	KP	KEP	KP-KEP	KP	KEP	KP-KEP
Pensioner	-0,2	-0,9	0,7	0,1	-0,9	0,9
Sjukvård	0,1	0,3	-0,2	-0,3	0,7	-1,0
Äldreomsorg m.m.	0,4	0,8	-0,4	1,0	1,7	-0,8
Utbildning/Arbetslöshetsersättning	-0,5	0,3	-0,8	-1,1	0,4	-1,6
Summa	-0,2	-0,2	0,0	-0,4	-0,4	0,0

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

Bilaga C – Tabeller

Tabell C.1a Försörjningsbalans

Årlig procentuell förändring om inget annat anges

	Mdkr					
	2018	2018	2019	2020	2021	2022
BNP (fasta priser)	4 686	2,3	1,6	1,6	1,6	2,0
BNP (löpande priser)	4 791	4,6	3,9	3,5	3,6	4,1
Försörjningsbalans						
Hushållens konsumtionsutgifter	2 065	1,2	1,6	2,1	2,4	2,8
Offentliga konsumtionsutgifter	1 207	0,9	0,1	0,0	-0,3	-0,8
Fasta bruttoinvesteringar	1 180	3,3	0,8	1,3	0,9	1,1
Lagerinvesteringar ¹	--	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Export av varor och tjänster	2 150	3,5	3,5	3,1	3,2	3,5
Import av varor och tjänster	1 963	2,9	2,3	2,5	2,6	2,4
Bidrag till BNP-tillväxten						
Slutlig inhemsk efterfrågan		1,6	0,9	1,2	1,2	1,3
Lagerinvesteringar		0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Nettoexport		0,4	0,6	0,4	0,4	0,7

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					
	2018	2018	2019	2020	2021	2022
BNP-deflator	102,2	2,2	2,3	1,8	1,9	2,0
Deflator för hushållens konsumtion	102,3	2,3	1,7	1,6	1,8	1,9
HIKP ¹	105,1	2,0	1,6	1,3	1,7	1,8
Deflator för offentlig konsumtion	103,8	3,8	3,1	2,7	2,8	3,3
Deflator för investeringar	102,9	2,9	1,9	1,6	1,4	1,4
Deflator för export (varor och tjänster)	104,6	4,6	0,6	0,4	0,6	0,6
Deflator för import (varor och tjänster)	106,2	6,2	0,2	0,4	0,6	0,6

Anm.: Alla deflatorer är index, 2017=100.

¹ Index, 2015=100.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.1c Arbetsmarknaden

Årlig procentuell förändring om inget annat anges

	Nivå					
	2018	2018	2019	2020	2021	2022
Antal sysselsatta ¹	5 101	1,8	1,3	0,2	0,4	0,7
Antal arbetade timmar ²	823 197	2,1	0,9	0,9	0,7	0,6
Arbetslöshet ³	344	6,3	6,3	6,4	6,4	6,5
Arbetsproduktivitet, antal personer ⁴	813	0,5	0,2	1,4	1,2	1,3
Arbetsproduktivitet, antal arbetade timmar ⁵	559	0,5	0,9	1,3	1,4	1,6
Lönekostnader ⁶	2 277	5,5	3,9	3,2	3,5	3,9
Lönekostnader per sysselsatt ⁷	446 277	3,6	2,5	3,0	3,0	3,1

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

	2018	2019	2020	2021	2022
Finansiell balans, exklusive restpost	2,8	3,5	3,7	3,9	4,4
<i>varav</i>					
Utrikeshandel med varor och tjänster	2,9	3,6	3,8	4,1	4,5
Faktorinkomster och löpande transfereringar	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Kapitalbalans	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1
Finansiellt sparande, privat sektor	2,2	2,9	3,0	2,8	2,5
Finansiellt sparande, offentlig sektor	0,7	0,6	0,7	1,1	1,9
Restpost	-1,6	--	--	--	--

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.2a Den offentliga sektorns finanser

Procent av BNP om inget annat anges

	Mdkr					
	2018	2018	2019	2020	2021	2022
Finansiellt sparande i delsektorer						
Offentliga sektorn	32	0,7	0,6	0,7	1,1	1,9
Staten	61	1,3	1,2	1,3	1,6	2,3
Kommuner	-35	-0,7	-0,7	-0,8	-0,7	-0,7
Ålderspensionssystemet	6	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3
Offentliga sektorn						
Inkomster	2 420	50,5	49,9	49,7	49,6	49,4
Utgifter	2 388	49,8	49,3	49,0	48,5	47,6
Finansiellt sparande	32	0,7	0,6	0,7	1,1	1,9
Ränteutgifter	24	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3
Primärt finansiellt sparande	56	1,2	1,0	1,1	1,4	2,2
Tillfälliga intäkter	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Delposter på inkomstsidan						
Skatteintäkter	1 960	40,9	40,5	40,4	40,3	40,3
Produkt- och produktionsskatter	1 076	22,5	22,1	22,0	21,9	21,8
Direkta skatter	884	18,5	18,4	18,4	18,4	18,4
Kapitalskatter	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Socialförsäkringsavgifter	162	2,8	2,8	2,8	2,7	2,7
Kapitalinkomster	81	1,7	1,7	1,8	1,8	1,9
Övriga inkomster	217	5,1	4,9	4,7	4,7	4,6
Totala inkomster	2 420	50,5	49,9	49,7	49,6	49,4
Skatter och avgifter inkl. skatt till EU	2 100	43,8	43,4	43,3	43,2	43,2
Delposter på utgiftssidan						
Löner och förbrukning	994	20,7	20,4	20,2	20,0	19,6
Löner och kollektiva avgifter	607	12,7	12,6	12,5	12,4	12,2
Förbrukning	387	8,1	7,8	7,7	7,6	7,4
Sociala transfereringar	781	16,3	16,0	15,8	15,5	15,2
varav Ersättning till arbetslösa	31	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5
I natura	174	3,6	3,6	3,5	3,5	3,4
Transfereringar	607	12,7	12,4	12,3	12,1	11,8
Ränteutgifter	24	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3
Subventioner	77	1,6	1,6	1,7	1,6	1,6
Investeringar	227	4,7	4,8	4,9	5,0	4,8
Kapitaltransfereringar	13	0,3	0,6	0,5	0,5	0,5
Övriga utgifter	272	5,7	5,5	5,6	5,5	5,5
Totala utgifter	2 388	49,8	49,3	49,0	48,5	47,6
Offentlig konsumtion (löpande priser)	1 252	26,1	26,0	25,8	25,5	25,1

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.2b Inkomst- och utgiftsprognoser

Procent av BNP om inget annat anges

	Mdkr					
	2018	2018	2019	2020	2021	2022
Totala inkomster	2 420	50,5	49,9	49,7	49,6	49,4
Totala utgifter	2 388	49,8	49,3	49,0	48,5	47,6

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

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

Procent av BNP om inget annat anges

	Mdkr					
	2018	2018	2019	2020	2021	2022
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	0,0
Konjunkturella utgiftsförändringar till följd av ökad arbetslöshet ¹	-1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Effekter av diskretionära åtgärder på skatteområdet	-4	-0,1	-0,4	0,0	-0,1	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	2017
Allmän offentlig förvaltning	1	6,8
Försvar	2	1,2
Samhällsskydd och rättsväsende	3	1,3
Ekonomiska frågor och näringspolitik	4	4,1
Miljöskydd	5	0,3
Bostadsförsörjning och samhällsplanering	6	0,8
Hälso- och sjukvård	7	6,9
Fritid, kultur och religion	8	1,1
Utbildning	9	6,8
Socialt skydd	10	20,2
Totala utgifter		49,4

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.4 Den konsoliderade bruttoskuldens utveckling

Procent av BNP

	2018	2019	2020	2021	2022
Konsoliderad bruttoskuld	38,8	34,5	32,8	30,9	28,2
Bruttoskuldens förändring	-2,0	-4,3	-1,6	-2,0	-2,6
Bidrag till förändringen av bruttoskulden					
Primärt finansiellt sparande	-1,2	-1,0	-1,1	-1,4	-2,2
Ränteutgifter	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3
Stock-flöde	0,5	-2,3	0,2	0,3	0,5
<i>varav</i>					
Periodisering av räntor och skatter	-0,2	-0,1	0,0	-0,1	0,0
Försäljning av aktier, extra utdelningar	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Övrigt	0,7	-2,0	0,4	0,5	0,5
Nominell BNP-förändring	-1,8	-1,5	-1,2	-1,1	-1,2
Implicit ränta på bruttoskulden	1,3	1,0	1,1	1,1	1,1

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.5 Strukturellt sparande

Procent av BNP om inget annat anges

	2018	2019	2020	2021	2022
BNP-tillväxt (%)	2,3	1,6	1,6	1,6	2,0
Offentliga sektorns finansiella sparande	0,7	0,6	0,7	1,1	1,9
Ränteutgifter	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3
Tillfälliga intäkter	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Potentiell BNP-tillväxt (%)	1,9	1,8	1,9	2,0	2,0
BNP-gap	1,2	1,0	0,4	0,0	0,0
Automatiska stabilisatorer	0,6	0,4	0,2	0,1	0,0
Cykliskt justerat finansiellt sparande	0,1	0,2	0,5	1,0	1,9
Cykliskt justerat primärt finansiellt sparande	0,7	0,7	1,1	1,5	2,4
Strukturellt sparande	0,1	0,2	0,5	1,0	1,9

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.6 Jämförelse med förra årets konvergensprogram

	2018	2019	2020	2021	2022
BNP-tillväxt (%)					
Förra årets uppdatering	2,8	2,2	2,1	1,8	--
Årets uppdatering	2,3	1,6	1,6	1,6	2,0
Skillnad	-0,5	-0,6	-0,5	-0,2	--
Offentliga sektorns finansiella sparande (% av BNP)					
Förra årets uppdatering	1,0	1,0	1,3	1,9	--
Årets uppdatering	0,7	0,6	0,7	1,1	1,9
Skillnad	-0,3	-0,4	-0,6	-0,8	--
Konsoliderad bruttoskuld (% av BNP)					
Förra årets uppdatering	37,3	34,2	31,6	29,0	--
Årets uppdatering	38,8	34,5	32,8	30,9	28,2
Skillnad	1,5	0,3	1,2	1,8	--

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.7 Långsiktig offentligfinansiell hållbarhet

Procent av BNP

	2015	2020	2030	2040	2050	2060	2070
Totala utgifter	48,7	48,3	47,9	47,2	45,8	45,7	44,0
<i>varav</i>							
Åldersrelaterade utgifter	34,4	33,8	33,3	33,1	32,5	33,2	32,4
<i>varav</i>							
Pensioner	7,8	7,4	7,3	7,4	7,3	7,8	7,6
<i>varav</i>							
Garantipension	0,4	0,3	0,3	0,5	0,6	0,7	0,7
Ålderspension	6,2	6,2	5,9	5,8	5,6	6,0	5,8
Övriga pensioner (förtids- och efterlevande-)	0,5	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4	0,3
Offentliga avtalspensioner	0,6	0,6	0,7	0,8	0,7	0,8	0,8
Sjukvård	6,1	6,3	6,2	6,1	6,0	6,0	5,8
Äldreomsorg m.m.	3,9	3,9	4,2	4,5	4,6	4,9	5,0
Utbildning	4,8	4,7	4,5	4,3	4,0	4,0	3,8
Övriga åldersrelaterade utgifter	9,5	9,3	9,0	8,8	8,5	8,5	8,2
Ränteutgifter	0,6	0,4	0,9	0,6	0,1	-0,3	-1,0
Totala inkomster	48,7	49,0	49,2	49,0	48,7	48,9	48,5
<i>varav</i>							
Kapitalinkomster	1,5	1,7	2,1	2,1	2,2	2,2	2,3
<i>varav</i>							
Pensionssystemet	0,7	0,7	0,9	1,0	1,1	1,2	1,2
Tillgångar i pensionssystemet	29,7	29,2	26,2	26,8	30,0	32,2	33,8
<i>varav</i>							
Konsoliderade tillgångar i pensionssystemet (andra tillgångar än statspapper)	28,4	28,4	25,6	26,4	29,9	32,4	34,4
Antaganden							
Arbetsproduktivitet, näringslivet	4,1	1,3	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2
BNP-tillväxt	4,5	1,6	2,0	2,1	2,1	2,2	2,4
Arbetslöshet	7,4	6,4	7,0	7,1	7,0	6,8	6,5
Befolkning 65 år och äldre som andel av total befolkning	19,7	20,0	21,3	22,8	23,1	24,7	24,5

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.7a Statliga garantier

Procent av BNP

	2018
Statliga garantier	55,5

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.8 Prognosförutsättningar

Årsgenomsnitt om inget annat anges

	2018	2019	2020	2021	2022
Svensk 6-månaders ränta	-0,7	-0,2	0,2	0,6	1,0
Svensk 10-års ränta på statsobligationer	0,7	0,5	1,0	1,6	2,0
USD/€ växelkurs	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
SEK/€ växelkurs	10,3	10,4	10,3	10,1	9,9
BNP världen ¹	3,7	3,5	3,6	3,5	3,5
BNP EU ¹	2,0	1,5	1,7	1,7	1,6
Världsmarknadstillväxt ¹	3,1	3,7	3,7	3,7	3,6
Importvolym, världen, exklusive EU					
Oljepris (Brent USD/fat)	71	63	62	61	61

¹ Årlig procentuell förändring.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.