



REGERINGSKANSLIET

Finansdepartementet

Uppdatering av Sveriges konvergensprogram

November 2001

I Inledning

I enlighet med rådets förordning (EG) 1466/47 överlämnade Sverige i december 1998 sitt konvergensprogram. Programmet utvärderades och godkändes av rådet under våren 1999. Enligt rådets förordning skall en uppdatering av konvergensprogrammet inlämnas årligen. Uppdateringar överlämnades i november 1999 och 2000 och godkändes tidigt följande år. Föreliggande uppdatering har utarbetats parallellt med budgetpropositionen för år 2002 som förelades riksdagen den 20 september 2001. Budgetpropositionen bygger på en överenskommelse mellan den socialdemokratiska regeringen, Vänsterpartiet och Miljöpartiet.

Uppdateringen av konvergensprogrammet baseras på den bedömning av den svenska ekonomin som redovisas i budgetpropositionen för år 2002. Denna bedömning innebär att utsikterna för år 2001 har försvagats jämfört med prognosen i det uppdaterade programmet 2000. I huvudsak beror detta på den svaga utvecklingen i omvärlden. Bedömningen för 2002 innebär en viss återhämtning i tillväxten. Den ekonomiska politikens inriktning och de budgetpolitiska mål som presenterades i konvergensprogrammet 1998 ligger fast. Detta innebär bl.a. att de offentliga finanserna skall uppvisa ett överskott på 2 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel och att utgifterna inte skall överstiga de uppsatta utgiftstaken.

Terroristdåden i USA den 11 september förstärker osäkerheten om den internationella konjunkturutvecklingen. Risken för en något sämre utveckling i år och en fördröjd återhämtning nästa år har ökat. Centralbankernas räntesänkningar och en tydlig beredskap för ett beslutsamt ekonomiskt-politiskt agerande talar dock för att de ekonomiska konsekvenserna av händelserna i USA kan begränsas. Den bedömning av den ekonomiska utvecklingen som redovisas i budgetpropositionen ligger därför fast.

II Den ekonomiska politikens ramar och mål

Den ekonomiska politiken är fortsatt inriktad på full sysselsättning och ökat välbefinnande genom en god och uthållig tillväxt. En förutsättning för att detta skall uppnås är stabila priser och sunda offentliga finanser. Målet om 2 procents överskott i de offentliga finanserna över en konjunkturcykel ligger fast och de uppsatta utgiftstaken skall hållas. Målet om högst 4 procents öppen arbetslöshet uppnåddes under 2000. Nu står sysselsättningsmålet i fokus. År 2004 skall andelen reguljärt sysselsatta mellan 20 och 64 år vara 80 procent. Dessutom har regeringen satt upp målet att antalet socialbidragstagare skall halveras mellan 1999 och 2004.

Krisen i de offentliga finanserna i början av 1990-talet visade på ett drastiskt sätt behovet av riktlinjer och ramar för finanspolitiken. En finanspolitik inriktad mot budgetmål på medelfristig sikt har väsentligt

bidragit till konsolideringen av de offentliga finanserna och till den goda utvecklingen av tillväxt och sysselsättning de senaste åren.

Enligt Stabilitets- och tillväxtpakten skall medlemsstaterna eftersträva offentliga finanser som i ett medelfristigt perspektiv befinner sig nära balans eller i överskott. Den svenska riksdagen har ställt sig bakom regeringens mål om ett överskott i den offentliga sektorns finansiella sparande på 2 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Ett sådant överskott skapar en stabil grund inför de utmaningar som följer av att andelen äldre i befolkningen ökar kraftigt framöver. Överskottet ger också en säkerhetsmarginal i de offentliga finanserna så att det är möjligt att möta en lågkonjunktur med motverkande finanspolitik.

Utifrån det medelfristiga överskottsmålet fastställs mål för varje enskilt år. Regeringen föreslår i budgetpropositionen ett mål för de offentliga finanserna det kommande året. Målet bestäms utifrån en bedömning av konjunkturläget och andra relevanta faktorer. Riksdagen har tidigare beslutat om ett överskottsmål på 2 procent av BNP för 2002. Detta mål ligger fast. BNP bedöms utvecklas svagare än potentiell BNP under 2001 och BNP-gapet vidgas. År 2002 förutses tillväxten bli starkare och BNP-gapet börja minska. Ett överskottsmål i linje med det medelfristiga målet bedöms i ett sådant konjunkturförlopp ge en nödvändig stimulans till ekonomin utan risk för överhettning, samtidigt som finanspolitikens långsiktiga hållbarhet vidmakthålls. Om konjunkturen skulle utvecklas sämre än väntat 2002 kan ett överskott som är mindre än 2 procent av BNP tolereras så att de automatiska stabilisatorerna kan verka.

Sedan år 1997 tillämpas en ny budgetprocess, med bl.a. av riksdagen fastställda treåriga nominella tak för de statliga utgifterna inklusive utgifterna för ålderspensionerna. De fastställda taken för åren 2002–2004 uppgår till 809, 844 och 878 mdr SEK. Fr.o.m. år 2000 gäller krav på balanserade budgetar för kommuner och landsting.

I den lagstiftning rörande Riksbankens ställning, som trädde i kraft 1999, fastställs att målet för penningpolitiken är att upprätthålla ett fast penningvärde. Lagstiftningen innebär också att en direktion i banken självständigt beslutar i penningpolitiska frågor. Riksbanken har preciserat målet till en inflation på 2 procent, +/-1 procentenhet, mätt med konsumentprisindex (KPI). Riksbanken har förtydligat när det kan finnas skäl att avvika från denna beslutsregel. Det kan gälla om KPI påverkas av tillfälliga faktorer som inte bedöms påverka inflationen varaktigt eller om större avvikelser inträffar och en snabb återgång till målet skulle vara förenat med stora realekonomiska kostnader. I sådana situationer klargör Riksbanken i förväg hur stor avvikelse från inflationsmålet som kan vara motiverad på 1–2 års sikt. I penningpolitikens uppläggning bortser Riksbanken normalt från effekter på inflationen av ändrade indirekta skatter, subventioner och räntekostnader för egna

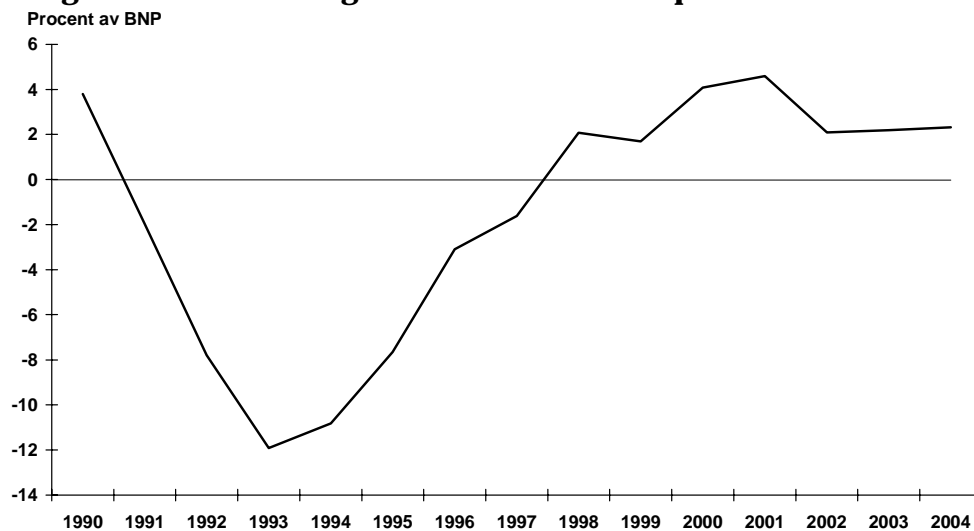
hem. Denna underliggande inflation mäts för närvarande med indexet UND1X.

I valutapolitiken beslutar regeringen om växelkurssystemet, medan Riksbanken ansvarar för den praktiska tillämpningen, t.ex. vilken centrankurs som gäller i ett fast växelkurssystem. Sveriges erfarenheter av den nuvarande penningpolitiska regimen, med inflationsmål och rörlig växelkurs, är goda. En knytning av kronan till ERM2 är för närvarande inte aktuell.

III Den ekonomiska politiken

Efter de stora underskotten i de offentliga finanserna i samband med den djupa recessionen i början av 1990-talet följde ett omfattande konsolideringsprogram. Under perioden 1994–98 förstärktes den offentliga sektorns finansiella sparande som andel av BNP med nära 13 procentenheter. Drygt hälften hänförde sig till konsolideringsåtgärder och resten till en stark ekonomisk utveckling. Åren 1997–2000 har det finansiella sparandet klart överstigit de uppsatta målen.

Diagram 1: Den offentliga sektorns finansiella sparande



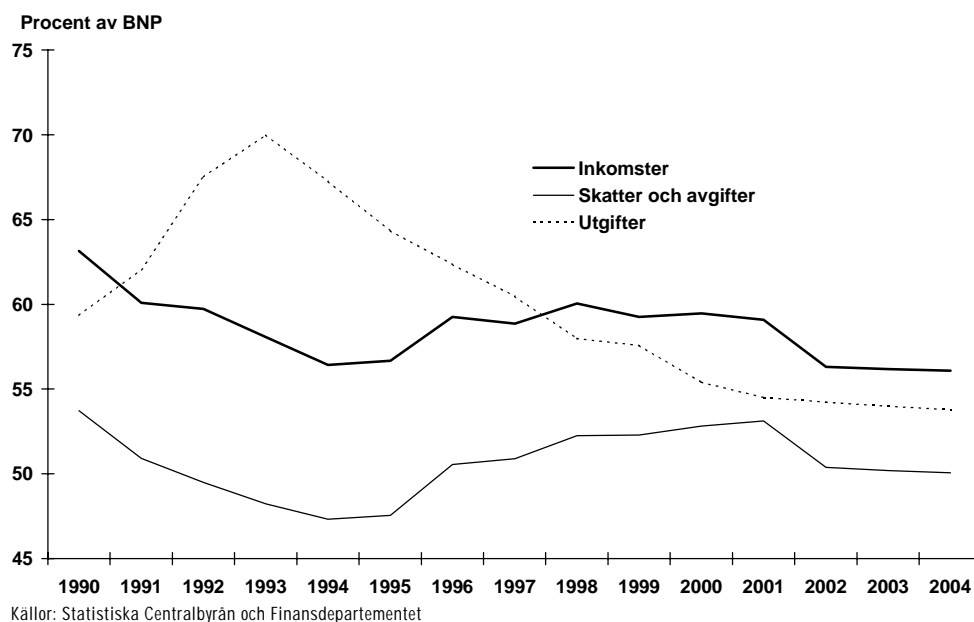
Källor: Statistiska Centralbyrån och Finansdepartementet

Saneringen av de offentliga finanserna har skapat utrymme för utgiftsökningar inom prioriterade områden. Med början år 2000 har det också varit möjligt att genomföra skattesänkningar i huvudsak inriktade mot låg- och medelinkomsttagare. Trots dessa finanspolitiska lättnader har regeringens överskottsmål överträffats.

År 2000 togs första steget i en reform av inkomstskatten för hushåll. Reformen består av två delar. Den första delen innebär en kompensation för egenavgifterna i ålderspensionssystemet. Den andra delen består i att den nedre skiktgränsen i skatteskalen höjs så att den statliga skatten på

sikt skall omfatta endast 15 procent av skattebetalarna. Regeringen föreslår i budgetpropositionen för 2002 att ytterligare en fjärdedel av egenavgifterna kompenseras genom skattesänkningar. Därmed kommer tre fjärdedelar av kompensationen att ha genomförts. Dessutom höjs nedre skiktgränsen för inkomstskatteskalen så att 17 procent av skattebetalarna kommer att betala statsskatt. Regeringen avser att hösten 2002 göra en bedömning av det samhällsekonomiska utrymmet för ett slutförande av inkomstskattereformen 2003. Ytterligare skattesänkningar måste vägas mot konjunktursituationen och hur de offentliga finanserna utvecklas i förhållande till överskottsmalet.

Diagram 2: Den offentliga sektorns inkomster och utgifter.



För att undvika ett ökat skatteuttag på grund av kraftigt ökade priser på bostäder i vissa regioner, föreslås i budgeten för 2002 sänkningar av fastighets- och förmögenhetsskatterna. Därtill föreslås en grön skatteväxling, som innebär att energiskatterna höjs och inkomstskatten sänks i motsvarande grad genom att grundavdraget höjs. De i budgetpropositionen föreslagna och tidigare beslutade skatteförändringarna innebär att skatterna sänks med 24 miljarder kronor eller 1,2 procent av BNP. Därav gäller 3 miljarder kronor retroaktivt från och med 2001.

Tabell 1: Skatteförändringar som träder i kraft 2002

Miljarder kronor

Inkomstskatter för hushåll	-20,3
Arbetsgivaravgifter	-0,8
Egendomsskatter ¹	-1,8
Energiskatter	1,8
Övrigt	-3,2
Summa skatteförändringar²	-24,3

¹ Fastighetsskatten sänks retroaktivt från 2001.

² Bruttoeffekter av regeländringar, periodiserad redovisning

Källa: Finansdepartementet

I den ekonomiska vårpropositionen 2001 föreslogs vissa utgiftsreformer för 2002. Tillsammans med de i budgetpropositionen föreslagna reformerna och tidigare fattade beslut träder reformer på ca 21 miljarder kronor och utgiftsminskningar på 8 miljarder i kraft 2002. Större satsningar görs på hälso- och sjukvård samt inom utbildningsområdet. Dessutom höjs de allmänna statsbidragen till kommunerna.

Tabell 2: Utgiftsreformer som träder i kraft 2002

Miljarder kronor

UO ¹ 1–3	Förvaltning och rättsväsende	0,8
UO 7	Höjt biståndsmål	0,2
UO 9	Hälso- och sjukvård	2,0
UO 10	Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	0,6
UO 11	Pensioner	0,2
UO 12	Ekonomisk trygghet för familjer och barn	0,3
UO 13	Arbetsmarknad	0,6
UO 15	Studiestöd	3,5
UO 16	Utbildning och forskning	6,3
UO 17	Kultur	0,2
UO 18	Bostäder	0,1
UO 20	Miljö	0,4
UO 23	Jord- och skogsbruk	0,5
UO 25	Allmänna bidrag till kommuner	3,8
Infrastruktur		1,9
Summa utgiftsreformer		21,4
Finansiering, minskade utgifter		7,6
Utgiftsökningar, netto		13,8

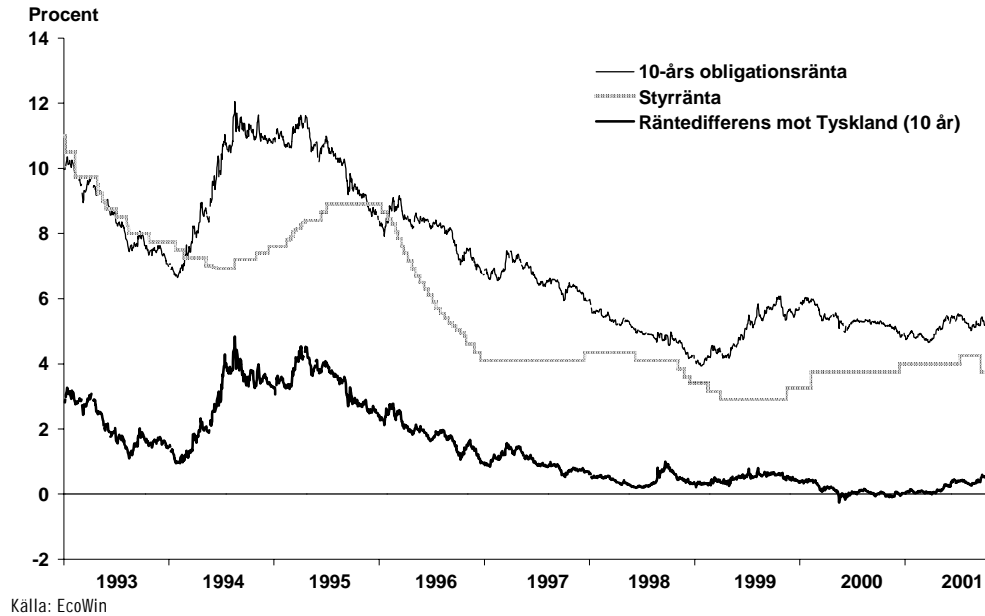
¹ Utgiftsområde

Källa: Finansdepartementet

Under större delen av 1997 höll Riksbanken styrräntan på 4,1 procent. I december 1997 höjdes styrräntan till 4,35 procent, men sänktes återigen till 4,1 procent i juni 1998. I november 1998 inleddes en rad räntesänkningar. Mellan april och november 1999 låg styrräntan på 2,9 procent. Därefter höjdes den i ett antal steg till 4,0 procent. Under våren 2001 försvagades kronan. För att minska risken för inflationseffekter som en följd av detta intervenerade Riksbanken i valutamarknaden i juni och höjde därefter styrräntan till 4,25 procent. Den 17 september, i samband med att ett flertal centralbanker sänkte räntan efter händelserna i USA sex dagar tidigare, sänktes åter styrräntan med 0,5 procentenheter till 3,75 procent.

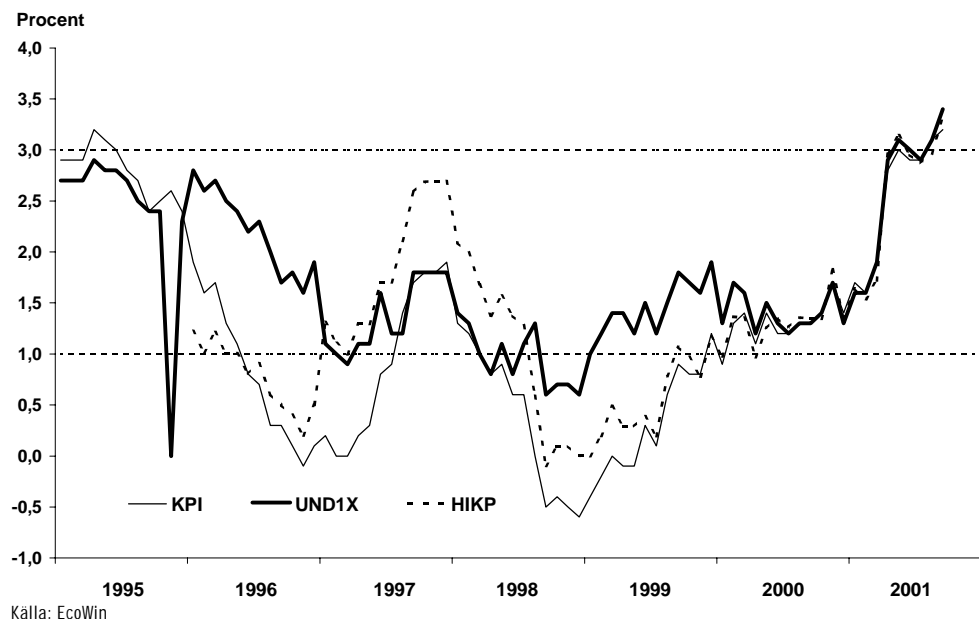
Inflationen var låg under åren 1998 till 2000. Mätt med KPI steg inflationen från -0,6 procent 1998 till 1,3 procent 2000. Mätt med Riksbankens underliggande mått UND1X ökade inflationen från 0,6 procent till 1,4 procent under samma period. Under 2001 har inflationen stigit och i september 2001 uppgick den mätt med KPI till 3,2 procent och med UND1X till 3,4 procent. En stor del av inflationsuppgången under 2001 förklaras av prisökningar på villaolja, el och kött. Dessa ökningsbedöms vara av tillfällig natur.

Diagram 3: Ränteutvecklingen i Sverige



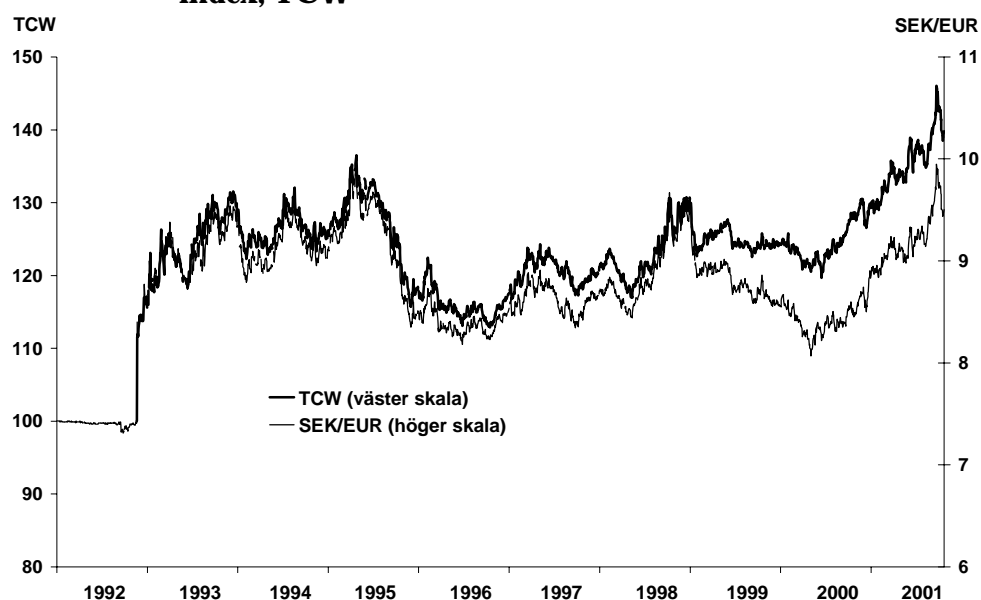
Under den senare delen av 1990-talet sjönk de svenska obligationsräntorna kraftigt. Från att 1995 ha legat drygt 4 procentenheter över motsvarande räntor i Tyskland, minskade differensen stadigt och räntenivån sammanföll i stort med den tyska under perioden andra kvartalet 2000 till och med första kvartalet 2001. Därefter har de svenska obligationsräntorna stigit något mer än motsvarande räntor i euroområdet och i Förenta staterna. Sedan maj 2001 uppgår räntedifferansen mot Tyskland till ca 0,5 procentenheter. Uppgången i räntedifferansen sedan våren beror sannolikt på att inflationsrisken bedöms ha ökat i samband med kronans försvagning och på ökad internationell osäkerhet. Termindifferensen på lång sikt har dock endast ökat marginellt och är mycket låg historiskt sett. Under början av oktober har kronan åter förstärkts.

Diagram 4: Inflationen samt Riksbankens toleransintervall



Sverige tillämpar sedan 1992 en rörlig växelkurs, vilket innebär att valutakursen inte är en målvariabel för penningpolitiken. Med ett explicit inflationsmål och rörlig växelkurs bestäms kronans värde kortsiktigt av kapitalflödena och på längre sikt av ekonomiska fundamenta. Under år 1999 och början av år 2000 stärktes kronan gentemot euron. Därefter har kronan försvagats mer än väntat. Till det finns flera orsaker. Sambandet mellan växelkursens och börsens utveckling har varit starkt under det senaste året. Särskilt den markanta nedgången inom IKT-sektorn har en tydligt försvagande effekt på kronan. De försämrade exportutsikterna har haft betydelse och handelsbalansen har försvagats något under 2001. I viss mån är valutaköp som är följden av det reformerade pensions-systemet¹ ytterligare en bidragande faktor. Flera faktorer som på kort sikt tynger kronan bedöms på sikt vända till kronans fördel. En vändning uppåt i konjunktur och aktievärden blir centrala faktorer. Bedömningen är att en appreciering av kronan är att vänta på sikt.

Diagram 5: Kronans utveckling mot Euron och mot ett handelsvägt index, TCW



Källa: EcoWin

IV Den ekonomiska utvecklingen

Konjunkturutveckling och prognoser

Överskotten i de offentliga finanserna och trovärdigheten för inflationsmålet utgör en stabil grund för den svenska ekonomin när den internationella konjunkturen försvagas. Efter den starka tillväxten de senaste åren har den globala konjunkturavmattningen avsevärt påverkat den svenska exporten. Även hushållens konsumtion dämpas.

¹ Inbetalningar till det nya PPM-systemet placerades till stor del i utländska värdepapper. Därtill utökades AP-fondernas möjligheter att placera i utlandet från och med januari 2001.

Tabell 3: Försörjningsbalans¹

Årlig procentuell volymförändring

	2000	2001	2002	2003	2004
Hushållens konsumtionsutgifter ²	3,0	1,6	2,7	2,1	2,1
Offentliga konsumtionsutgifter ²	0,1	1,2	1,1	0,8	0,8
Fasta bruttoinvesteringar	4,5	4,3	4,9	5,3	4,7
Lagerinvesteringar ³	0,6	-0,3	-0,2	0,0	0,0
Export	9,8	-0,4	5,2	6,3	5,7
Import	9,7	-1,0	5,5	6,3	6,1
BNP	3,6	1,7	2,4	2,6	2,3
BNP nivå, mdkr löpande priser	2 083	2 151	2 248	2 357	2 464

¹ År 2001–2002 är prognosår, 2003–2004 är beräknade med förutsättningen att produktionsgapet sluts 2004.² Exklusive effekten av att Svenska kyrkan 1 januari 2000 överfördes från kommunsektorn till hushållssektorn i nationalräkenskaperna. Inklusiv denna effekt är utvecklingstalen för år 2000 för hushållens konsumtion 4,1 procent och för offentlig konsumtion -1,7 procent.³ Förändring i procent av BNP

Källor: Statistiska centralbyrån och finansdepartementet

Den föreliggande prognosen fastställdes den 7 september. Terrorattacken i USA fyra dagar senare innebär att osäkerheten om den ekonomiska utvecklingen i världen och i Sverige har ökat. Ett antal centralbanker, däribland Sveriges riksbank, sänkte kort därefter styrräntorna för att motverka en ekonomisk försvagning. Bedömningen av den ekonomiska utvecklingen som redovisas i budgetpropositionen ligger fast.

I det medelfristiga perspektivet antas styrräntan uppgå till 4,5 procent. Växelkursen antas förstärkas så att TCW-index ligger på 133 i slutet av 2001, 128 i slutet av 2002 och 120 i det medelfristiga perspektivet. Prognosförutsättningarna framgår av tabell A1.

Den fallande exporten och den dämpade konsumtionstillväxten leder 2001 till en svagare efterfrågan än vad som förutsågs i det uppdaterade konvergensprogrammet för 2000. BNP förväntas öka med 1,7 procent 2001 vilket är 1,8 procentenheter lägre än prognosen i det uppdaterade konvergensprogrammet för ett år sedan. År 2002 förutses en tillväxt på 2,4 procent. Den internationella konjunkturavmattningen har varit särskilt påtaglig på viktiga svenska exportmarknader som t.ex. Tyskland och Förenta staterna. Importen minskar bl.a. på grund av lagerkorrigeringar och lägre export. Under 2002 förväntas både export och import öka med ca 5 procent. Nettoexporten bedöms endast ge små bidrag till efterfrågan under de båda åren. Hushållens konsumtion förutses dämpas av den försvagade förmögenhetsutvecklingen i samband med fallande börsvärden och av att den tidigare starka ökningen av inköp av kapitalvaror nu mattas av. Däremot förutses hushållens reala disponibla inkomster utvecklas väl trots konjunkturförsvagningen. De i budgetpropositionen för 2002 föreslagna skattsänkningarna, införandet av maxtaxan inom barnomsorgen och andra reformer bidrar 2002 med 1,4 procent av BNP till hushållens disponibla inkomster, se tabell 8. Det skapar 2002 utrymme både för en god konsumtionstillväxt och för ett ökat sparande. Investeringarna väntas stiga med ca 4 procent 2001 och ca 5 procent 2002. Konjunkturavmattningen innebär att tillväxten i

industriinvesteringarna och investeringarna i industrirelaterade tjänstesektorer bedöms bli svagare än vad som tidigare förutsågs, medan förutsättningarna för en hög tillväxt i bostadsinvesteringarna är goda. En viss fortsatt neddragning av lagren förväntas.

Tabell 4: Bidrag till BNP-tillväxten

Procentenheter

	2000	2001	2002	2003	2004
<i>Slutlig inhemsk efterfrågan</i>	2,4	1,8	2,6	2,2	2,2
Hushållens konsumtionsutgifter ¹	1,5	0,8	1,4	1,1	1,1
Offentliga konsumtionsutgifter ¹	0,1	0,3	0,3	0,2	0,2
Fasta bruttoinvesteringar	0,8	0,7	0,9	0,9	0,9
<i>Lagerinvesteringar</i>	0,6	-0,3	-0,2	0,0	0,0
<i>Nettoexport</i>	0,6	0,2	0,2	0,3	0,1
Export	4,3	-0,2	2,4	3,0	2,8
Import	-3,7	0,4	-2,2	-2,7	-2,7
BNP	3,6	1,7	2,4	2,6	2,3

¹ Bidragen för år 2000 redovisas exklusive effekten av att Svenska kyrkan fr.o.m. 2000 ingår i hushållssektorn.
Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet

Sysselsättningsutvecklingen under första halvåret 2001 har trots den vikande konjunkturen varit starkare än vad som förutsågs i det uppdaterade konvergensprogrammet 2000. Som årsgenomsnitt bedöms sysselsättningen stiga med 1,7 procent år 2001 och med 0,5 procent år 2002. Den reguljära sysselsättningsgraden för personer mellan 20 och 64 år, som enligt regeringens mål skall vara 80 procent år 2004, beräknas stiga från 75,9 procent år 1999 till drygt 78 procent 2002. Utvecklingen under 2001 kännetecknas av fallande medelarbetstid och en svag utveckling av produktiviteten både i industrin och i tjänstesektorn.

Tabell 5: Nyckeltal¹

Procentuell förändring, om inget annat anges

	2000	2001	2002	2003	2004
KPI, dec-dec	1,4	2,7	1,8	2,0	2,0
HIKP, dec-dec	1,3	2,9	1,9	-	-
UND1X, dec-dec	1,3	3,0	1,7	-	-
BNP-deflator	0,8	1,5	2,0	2,2	2,2
Timlöneökning	3,8	3,5	3,5	3,5	3,5
Antal sysselsatta	2,2	1,7	0,5	0,4	0,3
Öppen arbetslöshet ²	4,7	3,9	3,8	3,9	4,0
Arbetsmarknadspolitiska program ²	2,6	2,4	2,2	2,0	1,7
Arbetsproduktivitet	2,3	0,9	1,9	2,0	1,8
Bytesbalans ³	2,9	2,3	2,6	3,0	3,3
Disponibel inkomst ⁴	2,6	4,3	5,4	2,4	1,7
Sparkvot ⁵	-1,6	1,1	3,6	3,9	3,4

¹ Se även tabell A1 för prognosförutsättningar

² Procent av arbetskraften

³ Procent av BNP

⁴ Real förändring. Utvecklingstalet för år 2000 beräknas exklusive effekten av att svenska kyrkan överfördes till hushållssektorn.

⁵ Procent av disponibel inkomst. Exklusive sparande i avtalspensioner.

Källa: Finansdepartementet

Ett överraskande inslag i den ekonomiska utvecklingen under första halvåret 2001, såväl i Sverige som i hela EU-området, var den snabba

inflationsuppgången. Vid årsskiftet 2000/2001 låg inflationen, mätt som förändring i KPI, på ca 1,5 procent. Knappt ett halvår senare hade inflationen stigit till ca 3 procent. Till stor del kan inflationsuppgången hänföras till stigande priser på villaolja, el och kött. Dessa prisökningar väntas i huvudsak vara tillfälliga. Därmed väntas inflationen under 2002 falla tillbaka till ca 2 procent och sedan ligga kvar på den nivån. Inflationsprognosen bygger på bedömningen att resursutnyttjandet väntas sjunka under 2001 och att överhettningsriskerna på arbetsmarknaden minskar. Inflationsprognosen baseras också på ett antagande att lönerna ökar med 3,5 procent per år.

Medelfristigt scenario

Vid utgången av 2002 bedöms det fortfarande finnas lediga resurser i ekonomin som helhet. En successiv minskning av antalet personer i arbetsmarknadspolitiska program och en befolkningsökning med ca 0,5 procent per år ökar arbetskraften ytterligare. En relativt kraftig ökning av åldersgrupper med låg sysselsättningsgrad dämpar dock sysselsättningsuppgången och därmed också den underliggande BNP-tillväxten. Den samlade bedömningen av resursläget i ekonomin innebär att det s.k. BNP-gapet, dvs. skillnaden mellan faktisk och potentiell produktion bedöms slutas först 2004. Under 2003 och 2004 väntas tillväxten uppgå till 2,6 procent respektive 2,3 procent, vilket överstiger den uppskattade långsiktiga tillväxttakten på ca 2 procent.

V Offentliga finanser

Offentligt sparande och konsekvenser av budgetpropositionen för 2002

År 2000 uppgick den offentliga sektorns finansiella sparande till drygt 4 procent av BNP. År 2001 beräknas sparandet stiga till 4,6 procent av BNP, trots konjunkturedgången. Det höga sparandet 2001 beror delvis på nationalräkenskapernas ofullständiga periodisering av skatterna och av skatteinkomster av engångskaraktär. År 2002 väntas sparandet sjunka till 2,1 procent av BNP, dvs. något högre än målet på 2 procent av BNP. Den relativt kraftiga nedgången i sparandet mellan 2001 och 2002 är bl.a. en följd av de föreslagna skattesänkningarna och utgiftsreformerna. För åren 2003 och 2004 beräknas sparandet uppgå till 2,2 respektive 2,3 procent av BNP, dvs. något högre än det medelfristiga målet.

Den offentliga sektorns skatteinkomster har stigit kraftigt de senaste åren och uppgick år 2000 till 52,8 procent av BNP. År 2001 har skatterna sänkts med ca 1 procent av BNP. Trots skattesänkningarna stiger den redovisade skattekvoten till 53,1 procent av BNP bl.a. på grund av ovannämnda ofullständiga periodiseringar och av tillfälliga skatteinkomster². År 2002 förväntas skattekvoten falla med nära 3 procent-

² En bidragande orsak är att skatt på utdelade medel från försäkringsbolaget Alecta (f.d. SPP) tillfälligt höjer skatteinkomsterna 2001 med ca 0,5 procent av BNP.

enheter till 50,4 procent av BNP. Skattesänkningarna uppgår till 1,2 procent av BNP. Därutöver sjunker skattekvoten till följd av periodiseringseffekter och bortfall av tillfälliga skatteinkomster. Utgiftsreformerna uppgår till 0,6 procent av BNP. Tillväxten i BNP och fortsatt fallande ränteutgifter bidrar till en fortsatt minskning av utgiftskvoten 2002 till 54,2 procent av BNP.

Tabell 6: Den offentliga sektorns finanser¹

Procent av BNP

	2000	2001	2002	2003	2004
<i>Inkomster</i>	59,5	59,1	56,3	56,2	56,1
Skatter och avgifter	52,8	53,1	50,4	50,2	50,1
Kapitalinkomster	3,3	2,7	2,6	2,7	2,8
Övriga inkomster	3,4	3,3	3,3	3,3	3,3
<i>Utgifter</i>	55,4	54,5	54,2	54,0	53,8
Transfereringar	22,4	22,1	21,9	22,2	22,2
Konsumtion	26,3	26,6	26,6	26,4	26,2
Investeringar	2,4	2,5	2,5	2,5	2,5
Ränteutgifter	4,3	3,4	3,2	2,9	2,9
<i>Finansiellt sparande</i>	4,1	4,6	2,1	2,2	2,3
Primärt finansiellt sparande	5,1	5,3	2,7	2,4	2,4
Konsoliderad bruttoskuld	55,6	52,3	49,7	47,3	45,2
Nettoskuld	2,0	-3,1	-5,5	-7,8	-10,0

¹ I tabell A3 presenteras en mer detaljerad uppdelning.

Källa: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet

Strukturella överskott och finanspolitikens effekter

Målet om överskott i den offentliga sektorns finansiella sparande motsvarande 2 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel kan ses som finanspolitikens ankare.

För att bedöma huruvida överskottsmålet uppfylls enskilda år används en indikator, som avspeglar överskottets strukturella nivå, justerat för tillfälliga effekter. I huvudsak utgörs de tillfälliga effekterna av konjunkturberoende variationer i skatter och utgifter, men även engångseffekter av annan typ kan förekomma, som tillfälliga skatteintäkter och periodiseringseffekter i skatteuppbörden.

Finanspolitiken befinner sig i balans i förhållande till överskottsmålet när det strukturella överskottet i de offentliga finanserna ligger nära 2 procent av BNP. Ett högre eller lägre strukturellt överskott kan dock vara nödvändigt om saldot i utgångsläget starkt avviker från överskottsmålet.

Beräkningen av det cykliskt justerade överskottet bygger på en bedömning av konjunkturläget, t.ex. genom det s.k. produktionsgapet, samt på konjunkturlägets effekter på de offentliga finanserna. Produktionsgapet uppskattas utifrån en sammantagen bedömning av en rad indikatorer för produktion, arbetsmarknad samt pris- och löne-

bildning. Finansdepartementets bedömning är att 1 procentenhets förändring av produktionsgapet i genomsnitt påverkar det offentliga saldot med 0,75 procent av BNP.³

Överskottet prognostiseras 2001 uppgå till 4,6 procent av BNP. Produktionsgapet uppskattas till -1,2 procent av BNP, vilket innebär att den faktiska produktionen bedöms vara lägre än den potentiella produktionsnivån. Det förhållandevis stora gapet beror på den svaga utvecklingen av BNP år 2001. Justerat för produktionsgapet uppgår överskottet till hela 5,5 procent av BNP. Därav utgör emellertid periodiserings- och engångseffekter 1,6 procentenheter. Det strukturella saldot bedöms därför uppgå till 3,9 procent av BNP.

Efter de föreslagna skattesänkningarna för år 2002 beräknas överskottet i de offentliga finanserna uppgå till på 2,1 procent av BNP. Även nästa år bedöms ett betydande produktionsgap föreligga. Det cykliskt justerade överskottet kan beräknas till knappt 3 procent av BNP. Den ofullständiga periodiseringen av skatteinkomsterna leder till att det strukturella överskottet blir marginellt svagare än det cykliskt justerade överskottet. Det strukturella saldot uppgår till 2,7 procent av BNP, vilket innebär att det återstår en viss marginal till det medelfristiga målet även efter de föreslagna skattesänkningarna.

År 2003 prognoseras överskottet till 2,2 procent av BNP och 2004 till 2,3 procent av BNP. Produktionsgapet sluts gradvis, men det strukturella saldot beräknas även dessa år överstiga det medelfristiga målet.

Tabell 7: Strukturellt överskott i offentlig sektor

	2000	2001	2002	2003	2004
Finansiellt sparande	4,1	4,6	2,1	2,2	2,3
Justering för BNP-gap	0,6	0,9	0,8	0,3	0,1
Cykliskt justerat saldo	4,7	5,5	2,9	2,5	2,4
Periodisering av skatter	0,4	-1,2	-0,2	0,2	-0,1
Engångseffekter	-0,1	-0,4	0,0	0,0	0,0
Strukturellt saldo	5,0	3,9	2,7	2,7	2,3
<i>BNP-gap</i>	-0,8	-1,2	-1,0	-0,4	-0,1

Källa: Finansdepartementet

De årsvisa förändringarna av det offentliga sparandet kan ses som en grov indikator för de offentliga finansernas effekter på efterfrågan. Effekten kan delas upp i diskretionär finanspolitik, automatiska stabilisatorer samt övriga faktorer.

³ I olika externa beräkningar beräknas känsligheten i genomsnitt ligga i intervallet 0,7–0,9. Budgetkänsligheten varierar dock mellan åren beroende av hur BNP:s komponenter och sysselsättningen utvecklas.

I tabell 8 redovisas det offentliga sparandets förändring åren 2000–2004. Av tabellen framgår att den diskretionära finanspolitiken hade en expansiv effekt på ekonomin under år 2000. De skattesänkningar och utgiftsreformer som genomfördes motsvarade 1,4 procent av BNP. Den expansiva effekten motverkades emellertid av de automatiska stabilisatorerna, vilka gav upphov till en åtstramande effekt. Övriga faktorer bidrog till att den sammantagna effekten på ekonomin från de offentliga finanserna blev relativt kraftigt åtstramande. De offentliga kapitalinkomsterna, netto, förstärktes genom minskade ränteutgifter. Därtill innebar en ökad löneandel och kraftigt ökande reavinster under 1999 en mycket stark ökning av skattebetalningarna från hushållen. Enbart periodiseringseffekten motsvarar en förstärkning av de offentliga finanserna mellan 1999 och 2000 med 1 procent av BNP.

Tabell 8: Indikator för effekter på efterfrågan

Förändring i procent av BNP

	2000	2001	2002	2003	2004
Finansiellt sparande i offentlig sektor	2,4	0,5	-2,5	0,1	0,1
<i>bidrag från</i>					
Diskretionär politik	-1,4	-1,7	-1,7	-0,5	-0,4
<i>därav</i>					
Direkt effekt på hushållens disponibla inkomster	-0,7	-1,2	-1,4	-0,2	0,0
Automatiska stabilisatorer	1,1	-0,3	0,2	0,5	0,2
Övriga faktorer	2,7	2,5	-1,0	0,1	0,3
<i>därav</i>					
Periodisering av skatter m.m.	1,0	2,0	-1,4	-0,4	0,2

Källa: Finansdepartementet

År 2001 är den diskretionära finanspolitiken fortfarande expansiv och en viss stimulans uppkommer även genom de automatiska stabilisatorerna till följd av den svaga tillväxten. Liksom år 2000 ger emellertid övriga saldpåverkande faktorer en åtstramande effekt. Periodiseringseffekter i skatteuppbörden förstärker de offentliga finanserna kraftigt mellan 2000 och 2001. De offentliga kapitalinkomsterna netto förstärks även i år genom minskade ränteutgifter. Företagens tillfälliga inbetalning av skatt till följd av utdelade medel från försäkringsbolaget Alecta (f.d. SPP) är ytterligare en bidragande faktor. Den sammantagna effekten på ekonomin av den offentliga sektorns sparande blir i det närmaste neutral trots den diskretionära politikens expansiva inriktning.

År 2002 bedöms de offentliga finanserna ge en stark stimulans till efterfrågan. Den diskretionära finanspolitiken bidrar med 1,7 procent av BNP. Övriga faktorer beräknas ge en stimulans med 1,0 procent av BNP. I huvudsak är det nedgången i reavinsterna 2001 som med fördröjning försvagar skatteintäkterna 2002 och dessutom gav inbetalningarna från företagen till följd av utdelade medel från Alecta under 2001 en tillfällig uppgång i skatteintäkterna vilket inte upprepas 2002.

Som underströks ovan skall förändringen i det finansiella sparandet endast ses som en grov indikator på effekten på efterfrågan. De olika komponenternas effekt är svårbedömd. Skattesänkningar och transfereringar riktade mot hushållen påverkar dock direkt de disponibla inkomsterna. Därmed stimuleras konsumtionen. År 2002 beräknas skattesänkningar och utgiftsreformer sammantaget öka de disponibla inkomsterna med 1,4 procent av BNP.

Det strukturella överskottet väntas överstiga det medelfristiga målet såväl 2001 som 2002. Den finanspolitiska stimulansen 2002 sker således inom ramen för långsiktigt hållbara offentliga finanser. Mot denna bakgrund bedöms finanspolitiken vara väl avvägd i det konjunkturläge som förutses. Den svaga utvecklingen under 2001 innebär att det inför 2002 bedöms finnas lediga resurser i ekonomin. Efter några år med historiskt låga nivåer för hushållens sparkvot, med hög grad av lånefinansiering av investeringar i bilar och andra sällanköpsvaror, förutses sparkvoten återgå till en högre nivå, vilket har en åtstramande effekt på efterfrågan i ekonomin. Ökningen av hushållssparandet riskerar att förstärkas av ökad osäkerhet om framtida sysselsättning och inkomster och av minskande förmögenhetsvärden till följd av nedgången på aktiebörsen under 2001. Den finanspolitiska stimulansen motverkar hushållens osäkerhet om inkomstutvecklingen. Sammantaget bedöms BNP kunna växa något snabbare än den potentiella tillväxten utan att kapacitetsbrister uppstår.

Även 2003 och 2004 förutsätts BNP växa något snabbare än den långsiktiga trenden. Produktionsgapet sluts successivt, vilket innebär att de automatiska stabilisatorernas inverkan på de offentliga finanserna avtar. Hittills föreslagna åtgärder med ikraftträdande 2003 och 2004 uppgår till 0,5 respektive 0,4 procent av BNP.

Den finansiella förmögenheten och bruttoskulden

Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet var positiv 1990. Under den djupa krisen de första åren av 1990-talet försämrades den finansiella ställningen snabbt. Förmögenheten vändes till en nettoskuld på nära 27 procent av BNP 1996. Konsolideringen av de offentliga finanserna och den goda tillväxten bidrog därefter till att nettoskulden minskade snabbt. År 2000 beräknas nettoskulden ha uppgått till ca 2 procent av BNP. Överskotten i den offentliga sektorns finansiella sparande medför en fortsatt förbättring av den finansiella ställningen. Nettoskulden vänds 2001 till en förmögenhet på ca 3 procent av BNP, vilken beräknas växa till ca 10 procent av BNP 2004.

Den konsoliderade bruttoskulden, som redan år 2000 understeg referensvärdet i EG-fördraget på 60 procent av BNP, fortsätter att minska. År 2004 förutses den uppgå till ca 45 procent av BNP.

Tabell 9: Den konsoliderade bruttoskuldens utveckling

Procent av BNP

	2000	2001	2002	2003	2004
Konsoliderad bruttoskuld	55,6	52,3	49,7	47,3	45,2
Bruttoskuldens förändring	-9,6	-3,3	-2,6	-2,5	-2,0
<i>bidrag till förändringen</i>					
Primärt underskott	-7,5	-7,6	-5,0	-4,8	-4,8
Räntor (konsoliderade)	3,5	3,0	2,9	2,6	2,5
Nominell BNP-tillväxt	-2,8	-1,8	-2,3	-2,3	-2,1
Övriga faktorer	-2,8	3,0	1,8	2,0	2,4

Anm: Primärt underskott avser finansiellt sparande exkluderat konsoliderade räntor. Konsoliderade räntor är beräknat av finansdepartementet med ett antagande om att räntan på den konsoliderade skulden är lika stor som på bruttoskulden.

Källor: Statistiska Centralbyrån och finansdepartementet

Sparandets fördelning mellan sektorer

Fördelningen av det finansiella sparandet mellan staten och ålderspensionssystemet påverkas av infasningen av det reformerade ålderspensionssystemet. Från och med 2002, när infasningen är avslutad, beräknas statens finansiella sparande visa ett underskott på ca 0,5 procent av BNP. Överskottet i den offentliga sektorn uppkommer i stället i ålderspensionssystemet, vars finansiella sparande beräknas bli mellan 2,5 och 3 procent av BNP dessa år. Balanskravet för den kommunala sektorn innebär att sektorn väntas uppvisa ett finansiellt sparande runt noll.

Tabell 10: Finansiellt sparande och statens budgetsaldo

Procent av BNP

	2000	2001	2002	2003	2004
Offentlig sektor	4,1	4,6	2,1	2,2	2,3
Staten	1,3	8,9	-0,6	-0,7	-0,4
Ålderspensionssystemet	2,7	-4,6	2,4	2,8	2,8
Kommunala sektorn	0,1	0,3	0,2	0,0	0,0
Statens budgetsaldo	4,9	2,7	0,7	-0,4	-0,4
Statsskuld	61,4	52,2	48,8	46,5	44,6

Källor: Statistiska Centralbyrån och Finansdepartementet

VI Känslighetsanalys och jämförelse med tidigare uppdatering

Osäkerheten i bedömningen av konjunkturutvecklingen är stor. Det är svårt att avgöra hur djup och långvarig den nuvarande konjunkturavmattningen i omvärlden, liksom i Sverige, kommer att bli. Speciellt utgör utvecklingen i IKT-sektorn, som är betydelsefull för tillväxten i Sverige, ett osäkerhetsmoment. Bedömningen av den långsiktigt hållbara tillväxttakten och av var i förhållande till ett normalt resursutnyttjande ekonomin befinner sig för närvarande, är också behäftad med stor osäkerhet. Terroristattacken i USA den 11 september spär ytterligare på osäkerheten.

I detta avsnitt redovisas bas-, låg- respektive högtillväxtalternativ för den ekonomiska utvecklingen. Basalternativet utgörs av de prognoser och

kalkyler som ligger till grund för budgetpropositionen för 2002 och för detta konvergensprogram.

Lågtillväxtalternativet

I lågtillväxtalternativet antas den internationella lågkonjunkturen bli mer utdragen än i basalternativet. Den svenska ekonomin antas drabbas hårt i huvudsak genom att världsmarknadstillväxten för svensk export faller kraftigt. Finanspolitiken antas vara oförändrad i förhållande till basalternativet. Med hänsyn till balanskravet justeras dock den kommunala konsumtionen ner, till följd av den svagare utvecklingen av skattebaserna. Riksbankens reporänta antas justeras ned på grund av något lägre pris- och löneökningar än i basalternativet. BNP-tillväxten åren 2001 och 2002 antas bli svagare än i basalternativet, vilket innebär att resursutnyttjandet är lägre och BNP-gapet större år 2002. Under år 2003 inleds en återhämtning som fortsätter under år 2004. Djupet i konjunkturedgången åren 2001 och 2002 innebär att återhämtningsfasen inte är avslutad år 2004. BNP kan stiga snabbare än den trendmässiga tillväxttakten även efter år 2004, utan att överhettningsproblem uppstår.

En fortsatt svag tillväxt i ekonomin medför försämringar av de offentliga finanserna jämfört med basalternativet. Lägre sysselsättning och hushållskonsumtion innebär att skattebaserna och därmed de offentliga inkomsterna utvecklas svagare. Högre arbetslöshet innebär högre offentliga utgifter. Härvidlag utgör dock utgiftstaken en restriktion för hur mycket utgifterna kan öka. Sammantaget minskar överskotten i de offentliga finanserna med drygt 1 procent av BNP 2002 jämfört med basalternativet.

Tabell 11: BNP tillväxt, BNP-gap och offentliga sektorns finansiella sparande

	2000	2001	2002	2003	2004
BNP-tillväxt					
Bas	3,6	1,7	2,4	2,6	2,3
Låg	3,6	1,2	0,6	2,3	2,9
Hög	3,6	1,7	2,8	3,6	3,0
BNP-gap					
Bas	-0,8	-1,2	-1,0	-0,4	-0,1
Låg	-0,8	-1,5	-2,8	-2,4	-1,5
Hög	-2,7	-3,1	-2,6	-1,1	0,0
Finansiellt sparande					
Bas	4,1	4,6	2,1	2,2	2,3
Låg	4,1	4,3	0,8	0,7	1,3
Hög	4,1	4,6	2,3	2,9	3,3

Källa: Finansdepartementet

De offentliga transfereringssystemen innebär en kraftfull automatisk stabilisering av hushållens disponibla inkomster. Transfereringar som arbetslöshetsunderstöd, socialbidrag och bostadsbidrag ökar och ersätter delvis bortfallet av arbetsinkomster. Trots att sysselsättningen är nära 2

procent lägre än i basalternativet, blir hushållens reala disponibla inkomster endast 1 procent lägre och hushållens konsumtion kan hållas uppe.

Balanskravet på kommunerna antas innebära att den kommunala konsumtionens tillväxt reduceras med 0,5 procentenheter åren 2002–2004. En dämpad verksamhetsvolym förstärker konjunkturnedgången, men mildrar samtidigt de negativa effekterna på de offentliga finanserna.

Överskotten som de senaste åren byggts upp i de offentliga finanserna skapar en buffert vid en lågkonjunktur. De automatiska stabilisatorerna kan tillåtas verka utan att ohållbara underskott uppkommer.

Högtillväxtalternativet

I högtillväxtalternativet antas att arbetsmarknaden fungerar bättre än i basalternativet. Det innebär att sysselsättningen kan fortsätta att växa snabbt utan att inflationsdrivande pris- och löneökningar uppstår. Sysselsättningsmålet nås 2004. Högtillväxtalternativet innebär en varaktigt högre nivå på BNP och därmed på skattebaserna. Samtidigt minskar utgifterna för arbetslöshetsförsäkring, bostadsbidrag och socialbidrag. Den bestående förstärkningen av de offentliga finanserna bedöms uppgå till ca 1 procent av BNP, vilket skapar ett ytterligare reformutrymme. Till följd av den begränsade marginalen till utgiftstaket kan emellertid reformutrymmet under 2002 och 2003 endast utnyttjas till skattesänkningar. Först 2004 finns ett visst reformutrymme även på utgiftssidan.

Jämförelse med det uppdaterade programmet 2000

I tabell 12 jämförs det föreliggande uppdaterade programmet med det uppdaterade programmet år 2000. Tillväxten år 2000 blev stark, men marginellt lägre än vad som angavs i det uppdaterade programmet 2000. I den föreliggande uppdateringen har den prognostiserade BNP-ökningen för år 2001 reviderats ned med 1,8 procentenheter i jämfört med det uppdaterade programmet 2000. För 2002 uppjusteras BNP-ökningen med 0,3 procentenheter.

Det finansiella sparandet år 2000 utvecklades bättre än vad som förväntades i det uppdaterade konvergensprogrammet 2000. Även prognosen för 2001 har uppreviderats. Skatteinkomsterna har ökat mer än väntat. Det är delvis en följd av att sysselsättningen utvecklades bättre än väntat. Dessutom var hushållens reavinster och bolagens vinster oväntat höga år 2000, vilket leder till högre skatteintäkter 2001. För år 2002 redovisas i föreliggande uppdatering ett överskott strax över det medelfristiga målet. Detta är 1,2 procentenheter lägre än i det uppdaterade konvergensprogrammet för 2000. I huvudsak beror differensen på tillkommande skattesänkningar och utgiftsreformer. Justerat för detta är saldot något starkare än i den tidigare bedömningen.

Tabell 12: Jämförelse med det uppdaterade konvergensprogrammet 2000

Procentuell förändring, om inget annat anges

	2000	2001	2002	2003	2004
<i>BNP</i>					
Uppdaterat konvergensprogram 2000	3,9	3,5	2,1	2,1	–
Uppdaterat konvergensprogram 2001	3,6	1,7	2,4	2,6	2,3
Differens, procentenheter	–0,3	–1,8	0,3	0,5	–
<i>Finansiellt sparande</i>					
Uppdaterat konvergensprogram 2000	3,4	3,5	3,3	3,6	–
Uppdaterat konvergensprogram 2001	4,1	4,6	2,1	2,2	2,3
Differens, procentenheter	0,7	1,1	–1,2	–1,4	–
<i>Konsoliderad bruttoskuld</i>					
Uppdaterat konvergensprogram 2000	58,9	53,2	50,2	48,2	–
Uppdaterat konvergensprogram 2001	55,6	52,3	49,7	47,3	45,2
Differens, procentenheter	–3,3	–0,9	–0,5	–0,9	–

Källa: Finansdepartementet

Den konsoliderade bruttoskulden år 2000 blev 3,3 procentenheter lägre än prognosen i det föregående uppdaterade programmet. Det är en följd av det högre finansiella överskottet samt av att pensionssystemets innehav av statspapper blev högre än beräknat. För åren 2001 till 2003 bedöms den konsoliderade bruttoskulden bli 0,5–1 procentenhet lägre än prognosen i det uppdaterade programmet 2000.

VII Strukturpolitik och kvaliteten i de offentliga finanserna

Arbetsmarknadsåtgärder

I regeringsförklaringen 1996 deklarerade regeringen att den öppna arbetslösheten skall halveras till fyra procent av arbetskraften. Målet uppnåddes i slutet av 2000. Under de första sju månaderna 2001 har den öppna arbetslösheten i genomsnitt varit 4,0 procent. I budgetpropositionen för 1999 tillkom ett mål för sysselsättningen. Målet innebär att andelen reguljärt sysselsatta av befolkningen mellan 20 och 64 år skall öka från 74 procent 1997 till 80 procent 2004. Under de första sju månaderna 2001 uppgick den reguljära sysselsättningen till i genomsnitt 78,2 procent av befolkningen mellan 20 och 64 år.

Arbetsmarknadsutbildningen har ändrat fokus under de senaste åren och inriktats mer mot yrkesinriktad utbildning för att avhjälpa bristen på arbetskraft inom vissa yrkesgrupper. Andelen personer som fått arbete efter avslutad yrkesinriktad utbildning har successivt ökat.

En rad åtgärder har vidtagits med syfte att öka integrationen av invandrare på arbetsmarknaden. En aktivitetsgaranti infördes i augusti 2000 för personer som är eller riskerar att bli registrerade som arbetslösa under lång tid. Syftet är att förbättra möjligheterna att så snabbt som möjligt få en anställning på den reguljära arbetsmarknaden och att bryta rundgången mellan åtgärder och öppen arbetslöshet samt att säkerställa

att arbetslösa personer aktivt söker arbete. Nya regler för arbetslöshetsförsäkringen infördes i februari 2001. Syftet är att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt. Arbetslöshetsförsäkringens karaktär av en omställningsförsäkring stärks genom de nya reglerna. Den risk som tidigare fanns för rundgång mellan olika åtgärder och öppen arbetslöshet, motverkas genom att deltagande i arbetsmarknadspolitiska program inte längre berättigar till ny ersättningsperiod.

Förändringar av skatter och familjepolitik

År 2000 inleddes den inkomstskattereform som beskrivs i avsnitt III. Reformens tyngdpunkt ligger på sänkta marginalskatter och genomsnittsskatter, särskilt för låg- och medelinkomsttagare. Exempelvis kommer den fullt genomförda reformen – efter budgetpropositionen för 2002 återstår en fjärdedel – att innebära att marginalskatterna för 85 procent av de skattskyldiga sänks med nära 5 procentenheter. Detta medför i sin tur att den för arbetsutbudet intressanta marginallönen kommer att öka med 7–8 procent. Detta kommer att inverka positivt på arbetsutbudet, särskilt för kvinnor. Maxtaxan i barnomsorgen och den allmänna förskolan, vilken införs fr.o.m. 2002, är ett led i strävan att minska marginaleffekter och förbättra småbarnsföräldrars möjligheter till förvärvsarbete och därmed öka arbetsutbudet. Maxtaxereformen kommer att leda till sänkta marginaleffekter särskilt för ensamstående föräldrar. En från sysselsättnings synpunkt viktig del av beslutet är att erbjuda barn till arbetslösa föräldrar rätt till förskoleverksamhet redan från den 1 juli 2001. Det underlättar småbarnsföräldrarnas möjligheter att på ett effektivt sätt söka och acceptera erbjudande om arbete. Reformerna bidrar också till en ökad jämställdhet mellan kvinnor och män på arbetsmarknaden, eftersom höga marginaleffekter särskilt drabbar ensamföräldrar och låginkomsttagare, grupper där kvinnor är överrepresenterade.

Strukturella utbildningsåtgärder

Betydande satsningar har gjorts inom utbildningsområdet de senaste åren i syfte att öka tillgången på kvalificerad arbetskraft. Högskoleutbildningen har successivt byggts ut och tillfördes 1997–2000 resurser för 68 000 nya permanenta platser, särskilt inriktade mot naturvetenskap och teknik. Regeringens långsiktiga mål är att hälften av en årskull skall påbörjat studier på högskola vid 25 års ålder. Strävan är också att bredda rekryteringen. De senaste årens utbyggnad har lett till att antalet högskolestuderande i grundutbildning har ökat med närmare 60 procent sedan 1990.

Efter högskolornas starka resurstillskott fokuseras nya resurser de närmaste åren i högre grad på grundskolan. Syftet är att öka personaltäteten. Innevarande år tillförs skolan 0,5 miljarder kronor. Tilldelningen ökar därefter med en miljard kronor per år fram till dess att nivån 5 miljarder kronor är nådd. Därefter infogas medlen i det generella statsbidraget till kommunerna. Därutöver görs satsningar i vuxenutbild-

ningen med syfte att ge individer med en svag ställning på arbetsmarknaden möjlighet att öka sin kompetens och därmed förbättra sin ställning på arbetsmarknaden.

Konkurrensfrämjande åtgärder

Ekonomiska reformer på produkt- och kapitalmarknaderna är en central del av regeringens politik för tillväxt och sysselsättning. Kreditmarknaden avreglerades i mitten av 1980-talet och under 1990-talet har marknaderna för el, telekommunikationer, post och transport avreglerats. Trots det omfattande reformarbetet ligger den svenska prisnivån alltså ca 20 procent över EU-genomsnittet, vilket delvis beror på bristande konkurrens inom vissa sektorer. Regeringen genomför därför fortsatta åtgärder för att stärka konkurrensen och sänka prisnivån.

Konkurrensreglerna skärps löpande för att öka effektiviteten i lagstiftningen. Sedan årsskiftet kan EG-artiklarna 81 och 82 om konkurrensbegränsande samarbete och missbruk av dominerande ställning tillämpas direkt i Sverige av Konkurrensverket. Med utgångspunkt i Kartellbekämpningsutredningens förslag om nedsättning av konkurrensskadeavgift för företag som avslöjar konkurrensbegränsningar, samt särskilt sekretesskydd för anmälare och uppgiftslämnare i konkurrensärenden avser regeringen att lägga en proposition om kartellbekämpning till våren 2002.

Åtgärder vidtas för att ytterligare öka konkurrensen inom nätverksindustrierna. Exempelvis utreds konkurrenssituationen på elmarknaden och inom inrikesflyget. Regeringen kommer mot bakgrund av dessa utredningar att vidta åtgärder för att öka konkurrensen i dessa sektorer. Därutöver kommer hela gasmarknaden att öppnas för konkurrens 2003.

Konkurrensen och prisutvecklingen inom viktiga sektorer såsom livsmedel och byggvaror undersöks. Den offentliga upphandlingen effektiviseras ytterligare. På grundval av Upphandlingskommitténs förslag, som bl.a. omfattar åtgärder för att förbättra efterlevnaden av regelverket, planeras en proposition om offentlig upphandling till våren 2002.

Insatser görs också för att stärka kapitalmarknadernas funktionssätt. Exempelvis bereds förslag till reformering av lagstiftningen för banker och kreditmarknadsföretag, som bl.a. syftar till att öka konkurrensen inom inlånings- och kreditgivningsverksamhet. Regeringen avsikten är att lämna en proposition i frågan under 2002.

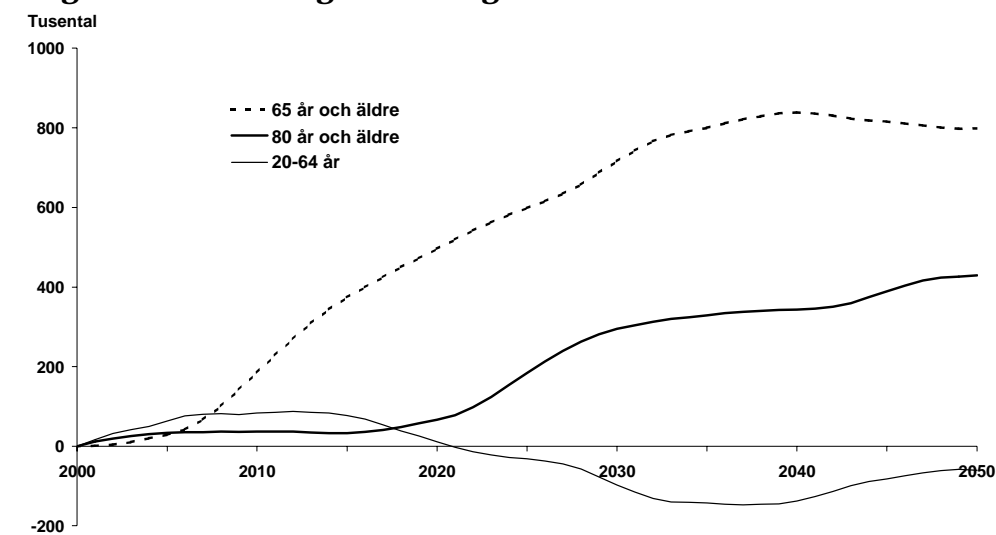
VIII De offentliga finansernas uthållighet

Under de närmaste decennierna kommer befolkningsstrukturen att förändras kraftigt i Sverige. Till mitten av seklet beräknas antalet personer över 64 år öka med ca 800 000. Hälften av ökningen utgörs av personer, som är 80 år och äldre. Befolkningen i yrkesverksamma åldrar, 20–64 år, beräknas under samma period vara oförändrad. Försörjningskvoten, beräknad som antal personer över 64 år i förhållande till personer i åldrarna 20–64 år, ökar från knappt 30 procent till nära 47 procent.

Den demografiska utvecklingen kommer att utsätta de offentliga välfärdssystemen för stora påfrestningar. För att säkerställa den långsiktiga stabiliteten i de offentliga finanserna är den medelfristiga finanspolitiken inriktad mot att upprätthålla ett överskott i de offentliga finanserna på 2 procent av BNP. Därigenom reduceras den offentliga nettoskulden. Räntenettet förbättras, vilket skapar utrymme för den väntade utgiftsökningen. Till följd av pensionsreformen byggs för närvarande tillgångar upp inom ålderspensionssystemet, vars avkastning bidrar till att finansiera de framtida pensionsutgifterna.

Effekterna av de demografiska förändringarna mildras av en stigande sysselsättningsgrad. Genom ett nära samband mellan förmåner och avgifter, skapar det reformerade pensionssystemet tydliga motiv för den enskilde att förlänga sin yrkesverksamma tid.

Diagram 6: Befolkningsförändringar



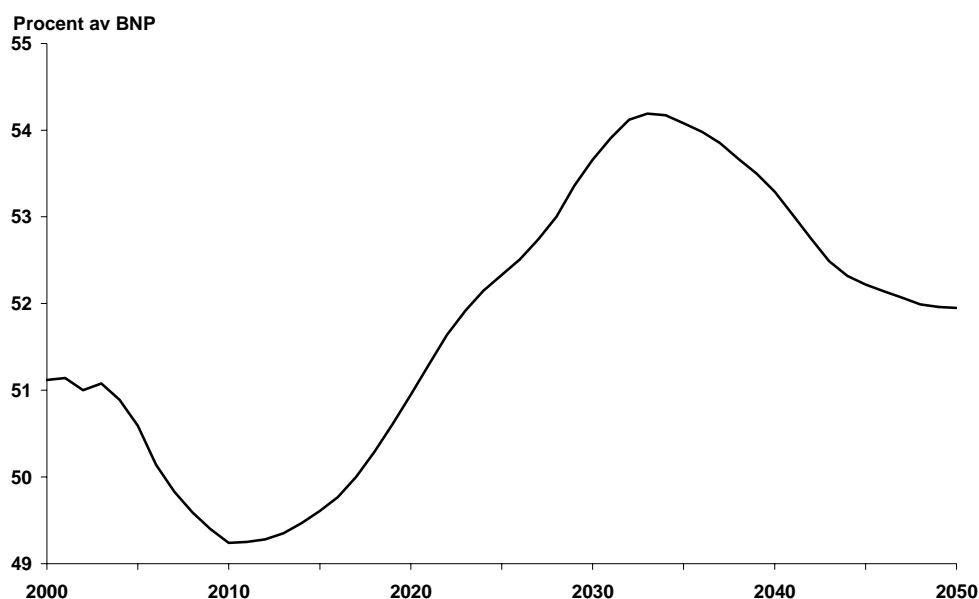
Källa: Finansdepartementet

Det långsiktiga scenario för de offentliga finanserna, som redovisas i detta avsnitt, är en vidareutveckling av de beräkningar som presenterades i den ekonomiska vårpropositionen 2001 och det uppdaterade konvergensprogrammet 2000. Beräkningarna bygger dock delvis på nytt underlag.

Framskrivningar i ett så pass långt tidsperspektiv är osäkra och skall inte tolkas som prognoser. Ingen hänsyn tas t.ex. till tekniska och institutionella förändringar. I grunden bygger beräkningarna på dagens regelsystem och förhållanden. Det långa tidsperspektivet medför emellertid att en sådan princip i vissa fall leder till uppenbart orimliga resultat. Värdet av nominellt oförändrade barnbidrag skulle t.ex. komma att urholkas kraftigt. I scenariot antas därför att den offentliga konsumtionsstandard och vissa transfereringar utvecklas i takt med hushållens genomsnittliga konsumtionsutgifter. Centrala beräkningsförutsättningar i övrigt redovisas i tabell 13.

De primära utgifternas⁴ utveckling som andel av BNP framgår av diagram 7. Genom en ökad sysselsättningsgrad väntas BNP-tillväxten uppgå till drygt 2 procent de närmaste åren. Samtidigt är det demografiska utgiftstrycket ännu begränsat. En demografisk framskrivning av utgifterna innebär att utgiftskvoten faller fram till 2010. Mellan 2010 och 2035 ökar andelen äldre i befolkningen och utgiftskvoten stiger åter med ca 5 procentenheter.

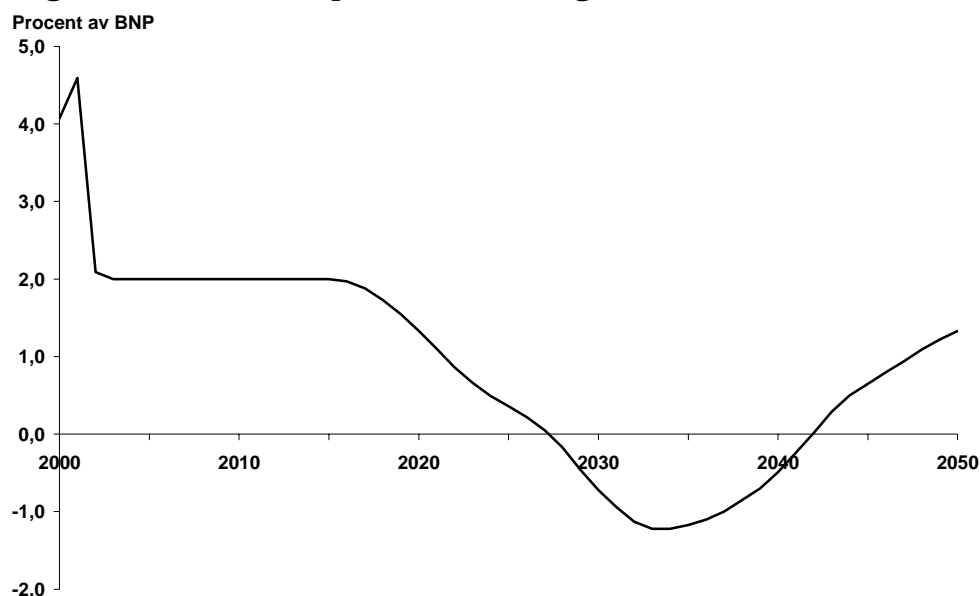
Diagram 7: Offentliga utgifter exklusive räntor



Källa: Finansdepartementet

Målet för överskottet i de offentliga finanserna förutsätts i kalkylerna uppgå till 2 procent av BNP fram till 2015. Det utrymme som uppkommer utöver överskottsmalet genom den fallande utgiftskvoten antas beräkningstekniskt utnyttjas till skattesänkningar. Antagandet motiveras av att det sannolikt finns behov av en viss anpassning av skattetrycket till omvärlden. Regeringen har tillsatt en utredning som analyserar frågan om skattebasernas internationella rörlighet.

⁴ Offentliga utgifter exkl. ränteutgifter.

Diagram 8: Finansiellt sparande i offentlig sektor

Källa: Finansdepartementet

Efter 2015 antas skattereglerna bibehållas oförändrade i scenariot. Det stigande utgiftstrycket medför att de offentliga finanserna försämras och att nettoskulden åter börjar öka. Såväl saldoförsämringen som skuldökningen blir emellertid begränsad. En starkt bidragande orsak till detta är att de offentliga kapitalinkomsterna i förhållande till BNP förbättras med 2 procentenheter under perioden från en nettoutgift på 1 procent av BNP till en lika stor nettoinkomst. Det är en följd av den förbättrade finansiella ställning som följer av överskottsmalet för de offentliga finanserna.

Tabell 13: De offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet

Procent av BNP

	2000	2005	2010	2015	2030	2050
Summa inkomster	59,5	55,3	53,6	53,7	54,9	55,0
Ålderspensionsavgifter	8,7	8,2	8,1	8,1	8,4	8,7
Övriga primära inkomster	47,5	44,4	42,5	42,5	43,3	43,7
Kapitalinkomster	3,3	2,8	3,0	3,2	3,2	2,6
Summa utgifter	55,4	53,3	51,6	51,7	55,6	53,6
Ålderspensioner	9,0	9,3	9,5	10,2	11,4	10,6
Sjukvård, äldreomsorg	8,8	8,6	8,6	8,9	10,9	11,6
Övriga primära utgifter	33,3	32,6	31,2	30,5	31,4	29,8
Ränteutgifter	4,3	2,8	2,4	2,1	1,9	1,6
Finansiellt sparande	4,1	2,0	2,0	2,0	-0,7	1,4
Primärt sparande	5,1	2,0	1,4	1,0	-1,9	0,4
<i>Förutsättningar</i>						
BNP	3,6	2,2	2,1	1,4	1,0	1,4
Reallön	2,9	1,9	2,1	2,1	2,0	2,0
Arbetskraftsdeltagande, 20–64 år	81,5	82,5	84,0	84,4	84,1	83,9
Öppen arbetslöshet	4,7	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0

Anm: I beräkningen av BNP-tillväxten antas, i enlighet med konventionen i de svenska nationalräkenskaperna, att produktivitetsutvecklingen i offentlig verksamhet är noll. En ökad andel offentlig konsumtion innebär en reducerade BNP-produktivitet. Därtill kommer att befolkningen i yrkesverksamma åldrar minskar.

Källa: Finansdepartementet

Den redovisade kalkylen är känslig för de antaganden som görs om den ekonomiska tillväxten och standardföljsamheten i de offentliga utgiftssystemen. En svagare ekonomisk tillväxt eller en snabbare standardökning kan skapa en accelererande skuldutveckling på sikt. Å andra sidan är den ökande medellivslängden ett uttryck för ett förbättrat hälsotillstånd i den äldre delen av befolkningen. I kalkylen tas ingen hänsyn till att behovet av vård och omsorg för en 75-åring sannolikt är lägre om 50 år än det är idag.

Tabellbilaga

Tabell A.1: Prognosförutsättningar

Årsgenomsnitt, om inget annat anges

	2000	2001	2002	2003	2004
BNP världen ¹	4,6	2,4	3,4	4,0	3,9
BNP världen, exklusive EU	4,9	2,6	3,7	4,3	4,2
BNP EU-15	3,4	1,8	2,2	2,7	2,6
HIKP EU	2,1	2,5	1,8	1,9	1,8
Timlön i Sverige, kostnad ¹	3,8	3,5	3,5	3,5	3,5
Dollarkurs, SEK	9,2	10,2	9,7	8,8	8,1
TCW-index	124,6	134,1	130,3	125,8	121,8
Eurokurs, SEK	8,45	9,12	8,94	8,75	8,65
Dollarkurs, euro	0,92	0,89	0,93	0,99	1,06
Tysk 10-årsränta	5,3	4,9	5,0	5,0	5,0
Svensk 10-årsränta	5,4	5,2	5,2	5,2	5,2
Svensk 6-månaders ränta	4,1	4,2	4,5	4,6	4,6
Oljepris, (Brent, USD/fat)	28,2	26,0	25,5	–	–
Världsmarknadstillväxt världen, exkl. EU	14,3	2,0	5,3	8,2	8,3

¹Årlig procentuell förändring

Källa: Finansdepartementet

Tabell A.2: Den offentliga sektorns finanser

Procent av BNP

	2000	2001	2002	2003	2004
Inkomster	59,5	59,1	56,3	56,2	56,1
Skatter och avgifter	52,8	53,1	50,4	50,2	50,1
Direkta skatter	22,5	22,5	19,8	20,0	20,1
Produkt- och produktionsskatter	14,7	15,0	15,1	14,9	14,7
Socialförsäkringsavgifter	15,5	15,5	15,3	15,2	15,1
Kapitalinkomster	3,3	2,7	2,6	2,7	2,8
Övriga inkomster	3,4	3,3	3,3	3,3	3,3
Utgifter	55,4	54,5	54,2	54,0	53,8
Transfereringar	22,4	22,1	21,9	22,2	22,2
Hushåll	19,1	19,1	18,9	19,3	19,1
Näringslivet	2,0	1,9	1,7	1,6	1,8
Utlandet	1,2	1,1	1,3	1,3	1,4
Konsumtion	26,3	26,6	26,6	26,4	26,2
Investeringar m.m.	2,4	2,5	2,5	2,6	2,6
Investeringar och lager	2,5	2,5	2,6	2,6	2,6
Köp och försäljning av mark och fastigheter, netto	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0
Ränteutgifter	4,3	3,4	3,2	2,9	2,9
Finansiellt sparande	4,1	4,6	2,1	2,2	2,3
Primärt finansiellt sparande	5,1	5,3	2,7	2,4	2,4
Kapitalförslitning och kapitaltransfereringar, netto	2,3	2,5	2,5	2,5	2,5
Kapitalbildning	2,4	2,5	2,5	2,6	2,6
Sparande, netto	4,2	4,6	2,1	2,1	2,3
Konsoliderad bruttoskuld	55,6	52,3	49,7	47,3	45,2
Nettoskuld	2,0	-3,1	-5,5	-7,8	-10,0

Källa: Finansdepartementet