



REGERINGSKANSLIET

Finansdepartementet

Uppdatering av Sveriges konvergensprogram

November 2005

I	Inledning	3
II	Den ekonomiska politikens ramar och mål	3
III	Den ekonomiska politiken	5
	Finanspolitiken	5
	Penningpolitiken	6
	Marknadsräntorna	7
	Kronan	8
IV	Konjunkturprognos och kalkyler	9
	BNP-tillväxten	9
	Utrikeshandel och bytesbalans	9
	Investeringar	10
	Hushållens konsumtion	11
	Arbetsmarknad	11
	Medelfristigt scenario	13
V	Offentliga finanser	13
	Redovisningsprinciper	13
	De offentliga finansernas utveckling	14
	Sparandets fördelning mellan sektorer	15
	Finansiell förmögenhet	15
	Strukturellt sparande och finanspolitikens inriktning	16
VI	Alternativa scenarier och jämförelse med det uppdaterade programmet 2004	18
	Jämförelse med det uppdaterade programmet 2004	20
VII	Strukturpolitik och kvaliteten i de offentliga finanserna	20
	Kvaliteten i de offentliga finanserna	21
	Strukturella reformer	22
	Utvecklingen av levnadsstandarden och tillväxt i Sverige, USA och i EU	24
VIII	De offentliga finansernas uthållighet	24
	Den demografiska utvecklingen	25
	Den ekonomiska utvecklingen efter 2008	27
	Offentliga sektorns inkomster	29
	Offentliga sektorns utgifter	29
	Saldomålet och hållbara offentliga finanser	31
Appendix A	Beräkningstekniska förutsättningar	33
	Demografiska förutsättningar	33
	Offentliga inkomster	33
	Offentliga konsumtionsutgifter	34
	Transfereringar	34
	Ålderspensionssystemet	35
Appendix B	Jämförelse med långsiktiga framskrivningar till the Ageing Working Group	37
Appendix C	Tabeller	39
Appendix D	Budgetprocessen och det finanspolitiska ramverket	41
Appendix E	Kvaliteten i de offentliga finanserna: Myndigheter	43

I Inledning

I enlighet med rådets förordning (EG) 1466/97 överlämnade Sverige i december 1998 sitt konvergensprogram.¹ Programmet utvärderades och godkändes av rådet under våren 1999. Enligt rådets förordning skall en uppdatering av konvergensprogrammet inlämnas årligen. Uppdateringar överlämnades i november åren 1999 till 2004 och godkändes tidigt följande år. Föreliggande uppdatering har utarbetats parallellt med budgetpropositionen för 2006 som förelades riksdagen den 20 september 2005. Budgetpropositionen bygger på en överenskommelse mellan den socialdemokratiska regeringen, Miljöpartiet och Vänsterpartiet. Riksdagens finansutskott och EU-nämnd informerades om programmen den 15 november respektive 18 november 2005.

Uppdateringen av konvergensprogrammet baseras på den bedömning av den svenska ekonomin som redovisas i budgetpropositionen för 2006. Prognosarbetet slutfördes den 13 september 2005. Bedömningen innebär att utsikterna för 2005 har försvagats något jämfört med prognosen i det uppdaterade konvergensprogrammet för 2004. År 2006 beräknas emellertid aktiviteten i den svenska ekonomin bli något starkare. 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 % av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel och att de statliga utgifterna inte skall överstiga de beslutade utgiftstaken.

II Den ekonomiska politikens ramar och mål

Den ekonomiska politiken är fortsatt inriktad på full sysselsättning och ökat välstånd genom god och uthållig tillväxt. En förutsättning för att detta skall uppnås är stabila priser och sunda offentliga finanser. Sveriges tillväxtförutsättningar skall stärkas så att målen att pressa tillbaka den öppna arbetslösheten till 4 procent, höja den reguljära sysselsättningen till 80 procent och halvera socialbidragsberoendet nås.

Enligt Stabilitets- och tillväxtpakten skall medlemsstaterna eftersträva ett finansiellt sparande i offentlig sektor som i ett medelfristigt perspektiv befinner sig i intervallet från -1 % av BNP till balans eller överskott.² Den svenska riksdagen har ställt sig bakom regeringens mål om ett överskott i den offentliga sektorns finansiella sparande på 2 % 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 stabiliserande finanspolitik.³

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

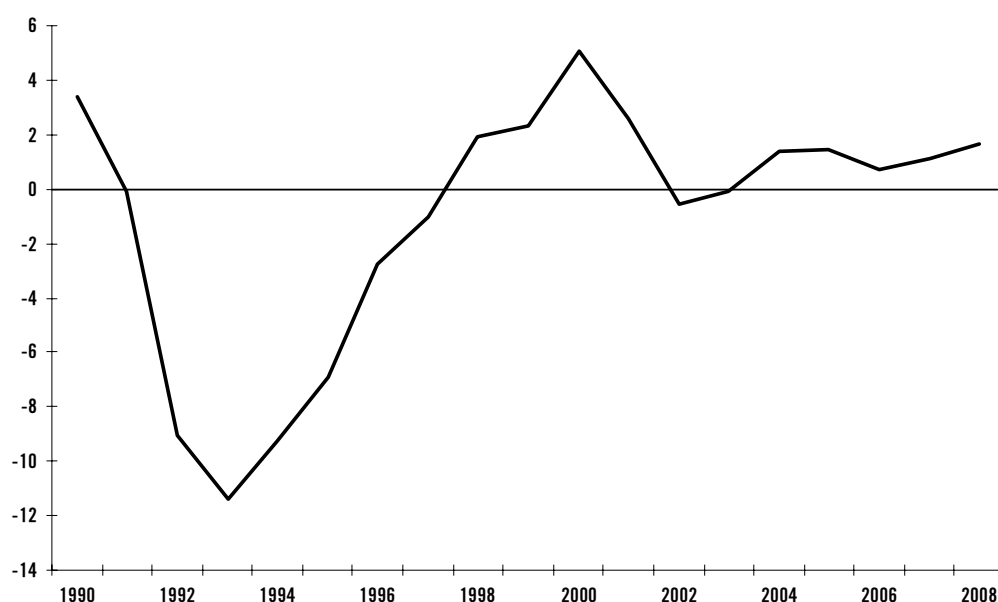
² Enligt Rådets förordning (EG) No 1055/2005.

³ År 1997 beslutade EU:s statistikorgan Eurostat att det nya svenska pensionssystemet i sin helhet skulle klassificeras till den offentliga sektorn. År 2004 ändrade Eurostat sitt beslut. Från och med 2007 räknas inte premiepensionssystemet in i det offentliga sparandet. För svensk del innebär det att den offentliga sektorns finansiella sparande reduceras med ca 1 % av BNP och att den offentliga sektorns konsoliderade skuld stiger med ca 0,5 % av BNP.

För varje budgetår fastställs i budgetpropositionen ett mål för finansiellt sparande i offentlig sektor med beaktande av såväl konjunkturläget som läget i förhållande till det övergripande målet. I budgetpropositionen för 2005 föreslog regeringen att målet för 2005 skulle fastställas till minst 0,5 % av BNP, vilket också beslutades av riksdagen. Överskottet bedöms nu bli väsentligt högre än målet trots att BNP-tillväxten bedöms bli lägre än när målet föreslogs. De starkare finanserna beror bl.a. på en svagare utgiftsökning i kommunsektorn, vilket påverkar BNP-tillväxten negativt men de offentliga finanserna positivt. Därutöver påverkas det finansiella sparandet positivt av lägre ränteutgifter och ökade intäkter av bolagsskatter. Eftersom det faktiska sparandet förväntas uppgå till 1,4 % av BNP bedöms överskottsmålet för 2005 klaras med bred marginal. Den expansiva finanspolitiken 2006 innebär att överskottet 2006 beräknas till 0,7 % av BNP. För att inte äventyra det övergripande målet bör överskottet inte tillåtas understiga 0,5 % av BNP.

Diagram 1: Den offentliga sektorns finansiella sparande

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Sedan 1997 tillämpas en ny budgetprocess, med bl.a. av riksdagen fastställda treåriga nominella tak för de statliga utgifterna inklusive utgifterna för ålderspensionerna.⁴ De fastställda taken för åren 2006 och 2007 uppgår till 907 och 949 miljarder kronor eller 32,8 och 32,7 % av BNP. Utgiftstaket för 2008 beslutas först i budgetpropositionen för 2007, men enligt regeringens bedömning är 982 miljarder kronor eller 32,3 % av BNP en väl avvägd nivå för det samhällsekonomiska utrymmet för de statliga utgifterna 2008. Fr.o.m. 2000 gäller ett lagstadgat krav på balanserade budgetar för kommuner och landsting.

I lagen om Riksbankens ställning, som trädde i kraft 1999, fastställs att målet för penningpolitiken är att upprätthålla ett fast penningvärde. Lagen innebär också att en direktion i banken självständigt beslutar i penningpolitiska frågor. Riksbanken har preciserat målet till en inflation på 2 %, +/-1 procentenhet, mätt med konsumentprisindex (KPI). Riks-

⁴ I appendix D ges en beskrivning av den svenska budgetprocessen och det finanspolitiska ramverket.

banken 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. Resultatet av folkomröstningen i september 2003 om införandet av euron föranledde inga förändringar i den penning- och valutapolitiska regimen. Denna ligger fast. I valutapolitiken beslutar regeringen om växelkurssystemet, medan Riksbanken ansvarar för den praktiska tillämpningen, t.ex. vilken centralkurs 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 inte aktuell.

III Den ekonomiska politiken

Finanspolitiken

Förslagen i budgetpropositionen tillsammans med tidigare fattade beslut innebär att reformer på ca 27 miljarder kronor genomförs 2006, vilket motsvarar 1,0 % av BNP, varav reformer på utgiftssidan omfattar ca 22 miljarder kronor eller 0,8 % av BNP. Satsningar görs framförallt på kommunerna för att stärka sysselsättningen och kvaliteten inom sjuk- och hälsovården, äldreomsorgen och förskolan. Betydande resursförstärkningar tillförs också rättsväsendet, den ekonomiska tryggheten, familjepolitiken, biståndet samt utbildning och forskning.

Under åren 2000–2002 genomfördes de tre första stegen i en reform av inkomstskatten i fyra steg för hushållen. År 2005 genomfördes halva fjärde steget och för 2006 föreslår regeringen att den andra halvan av det fjärde steget tas vilket motsvarar en skattesänkning på ca 7 miljarder kronor eller 0,3 % av BNP. Därmed är egenavgifterna fullt ut kompenserade. För 2006 föreslås en grön skatteväxling, som innebär höjda energi- och miljöskatter, sänkta inkomstskatter via höjt grundavdrag för låg- och medelinkomsttagare samt sänkta arbetsgivaravgifter. Skatteväxlingen omfattar ca 3,5 miljarder kronor. De i budgetpropositionen föreslagna skatteförändringarna innebär en minskning av det statliga skatteuttaget med ca 7 miljarder kronor. År 2005 har de kommunala skattesatserna höjts med 0,09 procentenheter, vilket motsvarar 1,2 miljarder kronor.

Sammantaget föreslås för 2006 reformer inklusive finansiering motsvarande knappt 27 miljarder kronor eller ca 1,0 % av BNP. I tabell 1 anges budgeteffekter i förhållande till föregående år av tidigare beslutade och aviserade samt i budgetpropositionen för 2006 föreslagna utgifts- och inkomstförändringar.

Tabell 1: Beslutade och föreslagna utgifts- och inkomstreformer för 2006

Miljarder kronor

Inkomstreformer¹	6,5
Skatt på arbete	7,1
Skatt på kapital	-1,5
Skatt på varor och tjänster	-3,6
Övrigt ²	4,1
Utgiftsreformer	
Förvaltning, rättsväsende	1,3
Internationellt bistånd	3,3
Invandrare och flyktingar	0,6
Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	1,6
Ekonomisk trygghet för familjer och barn	3,3
Arbetsmarknad	0,7
Studiestöd	0,9
Utbildning forskning och kultur	3,7
Miljö	0,6
Energi	0,4
Kommunikationer inkl. lån	1,2
Jord- och skogsbruk, näringsliv	1,8
Allmänna bidrag till kommuner	2,6
Övrigt	0,4
Finansiering, minskade utgifter	-2,2
Utgiftsökningar inklusive finansiering mm.	20,2
Reformer inklusive finansiering	26,7

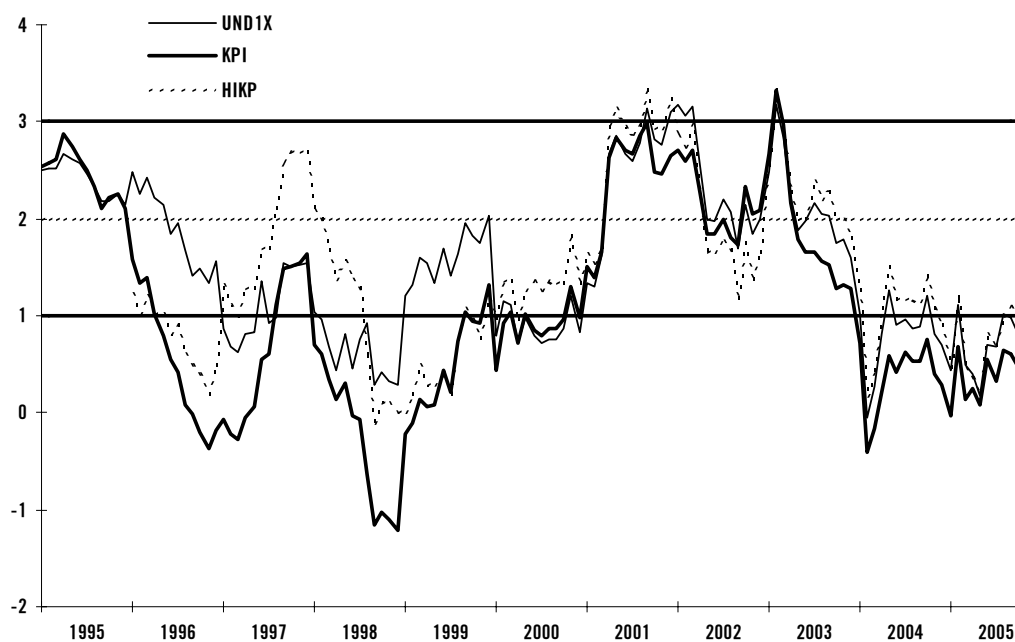
¹ Nettoeffekter av regeländringar, periodiserad redovisning. Därmed ingår också indirekta effekter av inkomstreformer.

² I posten övrigt ingår nedsättningar/krediteringar på skattekonto.

Källa: Finansdepartementet.

Penningpolitiken

Under 2003 sänkte Riksbanken styrräntan med sammantaget 100 punkter till 2,75 % mot bakgrund av svag svensk och internationell konjunkturutveckling och svagt inhemskt inflationstryck. I februari 2004 sänktes styrräntan med 25 punkter och i april med ytterligare 50 punkter till 2,00 %. Inflationen var lägre än väntat, delvis som en följd av låga importpriser, ökad produktivitet och svag arbetsmarknad. I juni 2005 sänkte Riksbanken styrräntan med ytterligare 50 punkter, till historiskt låga 1,50 %, baserat på bedömningen att inflationstrycket kommer att vara svagt de kommande två åren.

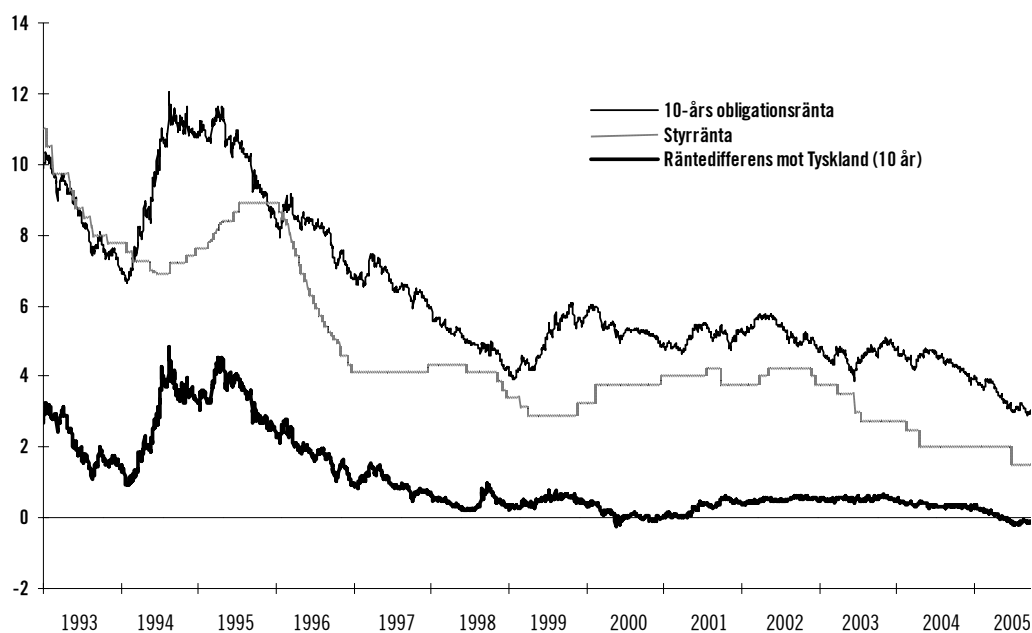
Diagram 2: Inflationen samt Riksbankens toleransintervall

Källa: Statistiska centralbyrån.

Marknadsräntorna

Under hösten 2003 bidrog tecken på allt lägre inflationstryck till fallande marknadsräntor, vilka fortsatte falla under 2004. I ett flertal euroländer har obligationsräntorna fortsatt att falla under 2005, och i än högre grad i Sverige. I början på september föll den svenska 10-åriga statsobligationsräntan under 3 % och nedgången sedan årsskiftet 2004/05 var då mer än 1 procentenhet.

Under perioden 1997–2001 minskade räntedifferensen mellan svenska och tyska räntor (se diagram 3). Skillnaden mellan svenska och tyska 10-åriga statsobligationsräntor var länge omkring 0,5 procentenheter. Stabila svenska offentliga finanser bidrog till detta, liksom en minskad skillnad mellan styrräntorna i Sverige och euroområdet. I slutet av 2004 och under 2005 minskade räntedifferensen ytterligare och blev negativ. Den kraftiga nedgången i svenska obligationsräntor beror bl.a. på mycket låg svensk inflation. Svenska obligationsräntor har även påverkats av det svaga BNP-utfallet för första kvartalet och den dämpade utvecklingen på arbetsmarknaden. Svenska obligationsräntor bedöms stiga under andra halvåret i år och under nästa år i takt med att de lediga resurserna i ekonomin minskar och penningpolitiken stramas åt.

Diagram 3: Ränteutvecklingen i Sverige

Källa: EcoWin.

Kronan

Sverige har sedan november 1992 en rörlig växelkurs, vilket innebär att valutakursen inte är en målvariabel för penningpolitiken. Med ett explicit inflationsmål och rörlig växelkurs bestäms kronans värde, utöver fundamentala faktorer som terms-of-trade och relativ produktivitetstillväxt, också av bl.a. kapitalflöden. Efter en betydande kronförsvagning 2001, som till stor del kan förklaras av finansiella faktorer, började kronan stärkas under hösten 2001. Under 2002 stabiliserades kronan allt mer och under 2003 och 2004 var kronans utveckling relativt stark. Efter att i slutet av 2004 ha noterats till sin starkaste nivå sedan år 2000, försvagades kronan under våren och försommaren 2005 både mot den amerikanska dollarn och mot euron. Kronförsvagningen hänger sannolikt samman med att såväl den svenska obligationsräntan som styrräntan nu är lägre än i euroområdet. (se diagram 4)

Framöver förväntas en förstärkning av kronan. Bidragande orsaker är bl.a. att det svenska bytesbalansöverskottet fortsätter vara stort och att tillväxten i Sverige förväntas bli högre än i euroområdet.

Diagram 4: Kronans utveckling mot ett handelsvägt index, TCW

Källa: EcoWin.

IV Konjunkturprognos och kalkyler

BNP-tillväxten

Sveriges BNP växte med 3,6 % 2004, trots en kraftig inbromsning under slutet av året. Den höga tillväxten var delvis en följd av tillfälliga faktorer. Bland annat hade 2004 betydligt fler arbetsdagar än 2003. Korrigerat för den effekten beräknas tillväxten ha uppgått till 3,1 %. Den inbromsning som skedde under slutet av 2004 påverkar även tillväxten 2005 som var svag första kvartalet. Därefter har tillväxten tagit fart och den beräknas för hela 2005 uppgå till 2,4 %. Den starka tillväxt som förutses under slutet av 2005 väntas fortsätta in i 2006 då tillväxten bedöms bli 3,1 %. Då antalet arbetsdagar är mindre 2006 än 2005 uppgår den kalenderkorrigerade tillväxten till 3,4 % 2006. Under kalkylåret 2007 bedöms att det s.k. BNP-gapet sluts, varefter BNP växer i takt med potentiell BNP. År 2007 och 2008 beräknas BNP öka med 2,8 % respektive 2,3 %.

Utrikeshandel och bytesbalans

År 2004 gynnades den svenska exporten av en stark internationell konjunktur. Efterfrågan dämpades emellertid under slutet av 2004 och i början 2005. Världsmarknadstillväxten förväntas åter tillta 2006 och konkurrenskraften hos de svenska exportföretagen bedöms vara god. En relativt stark efterfrågan på svenska exportvaror under perioden 2006–2008 väntas därmed leda till en god exporttillväxt framöver. Importen ökar något snabbare än exporten till följd av en stark inhemsk efterfrågan. Sammantaget innebär detta att utrikeshandelns bidrag till tillväxten minskar till 0,1 procentenheter 2005 och 0,3 procentenheter 2006.

Överskottet i bytesbalansen som andel av BNP uppgick till 8,3 % 2004, vilket är en ökning med 0,9 procentenheter jämfört med 2003. Detta berodde delvis på att handelsöverskottet fortsatte öka. Även tjänstebalansen och kapitalavkastningsnettot bidrog positivt till ökningen av bytesbalansöverskottet. En stark produktivitetstillväxt, starka offentliga finanser, en hög exportefterfrågan och en åldrande befolkning bidrar till det höga överskottet i bytesbalansen. År 2005 beräknas bidraget från utrikeshandeln minska, medan bidraget från kapitalavkastningsnettot väntas öka. År 2006 förväntas ett något större bidrag från utrikeshandeln än året innan och en fortsatt ökning av kapitalavkastningen. Sammantaget prognoseras bytesbalansöverskottet till 7,5 % av BNP 2005 och 7,8 % av BNP 2006.

Tabell 2: Försörjningsbalans¹

Årlig procentuell volymförändring

	Mdkr 2004	2004	2005	2006	2007	2008
Hushållens konsumtionsutgifter	1 224	1,8	2,0	3,0	2,7	2,7
Offentliga konsumtionsutgifter	706	0,3	0,0	1,8	0,9	0,2
Fasta bruttoinvesteringar	407	5,5	7,9	5,0	5,2	4,8
Lagerinvesteringar ²	4	-0,3	0,1	0,0	0,0	0,0
Export	1 178	10,5	4,2	6,1	6,2	5,3
Import	974	6,9	4,8	6,7	6,5	6,0
BNP	2 546	3,6³	2,4	3,1³	2,8	2,3
Nominell BNP	2 546	4,4	3,0	5,6	5,0	4,6

¹ År 2005 och 2006 är prognosår. Åren 2007 och 2008 är beräknade med förutsättningen att produktionsgapet sluts 2007 och att BNP därefter utvecklas i takt med potentiell BNP.

² Förändring i procent av BNP föregående år.

³ Den underliggande BNP-tillväxten justerat för skillnaden i arbetsdagar respektive år uppskattas till 3,1 % 2004 och 3,4 % 2006. Att den faktiska BNP-tillväxten 2004 var högre än den underliggande beror på att detta år innehöll fler vardagar än 2003.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Investeringar

Efter en förhållandevis liten nedgång i de totala investeringarna 2001–2003 påbörjades en uppgång 2004. Det var näringslivets tjänsteproducenter som bidrog mest till investerings-tillväxten. År 2005 tar varuproducenterna över som draglok i näringslivet medan tjänsteproducenternas investeringar växer i lugnare takt än 2004. Bostadsinvesteringarna fortsätter att utvecklas starkt framöver, främst till följd av det låga ränteläget. De offentliga myndigheternas investeringar växer också under prognosperioden, vilket beror på infrastruktursatsningar och på ökade investeringar i kommunerna. Sammantaget beräknas de totala investeringarna växa med 7,9 % 2005 och med 5,0 % 2006 (se tabell 2). Eftersom den totala investeringsnivån 2004 var mycket hög, innebär prognosen ett omfattande bruttotillskott till den samlade produktionskapaciteten (kapitalstocken) under prognosperioden.

I det medelfristiga scenariot bedöms resursutnyttjandet i den svenska ekonomin gradvis öka, då den faktiska BNP-tillväxten beräknas bli högre än den potentiella. Detta talar för en fortsatt god investeringsutveckling under perioden 2007–2008, vilket medför att investeringarnas andel av BNP ökar, för att mot slutet av 2008 uppgå till ca 18 % av BNP.

Hushållens konsumtion

Under perioden 2002–2004 har hushållens disponibla inkomster ökat i god takt, vilket har givit hushållen ett större konsumtionsutrymme. Dessutom har hushållens reala och finansiella tillgångar stigit i värde och räntorna varit låga. Trots de goda förutsättningarna har hushållens konsumtion ökat med måttliga 1,4-1,8 % per år. Den svaga utvecklingen på arbetsmarknaden under denna period kan ha medfört en ökad försiktighet hos hushållen som fortsatt att spara en större andel av inkomsterna än under tidigare år.

De reala disponibla inkomsterna bedöms öka med 2,9 % 2005 och med 2,5 % 2006 till följd av stigande reallöner, skattesänkningar och bidragshöjningar. De grundläggande förutsättningarna för att hushållen skall öka sina konsumtionsutgifter är således goda. Därtill är förmögenhetsställningen stabil och ränteläget är lågt. Avmattningen av konsumtionen under slutet 2004 och under inledningen av 2005 förefaller således vara över, vilket den starkare tillväxten av hushållens konsumtion under andra kvartalet 2005 och senare tillgängliga indikatorer tyder på.

Utvecklingen på arbetsmarknaden är avgörande för konsumtionsökningen framöver. En stigande sysselsättning påverkar hushållens inkomster men har också stor betydelse för hushållens tillförsikt inför framtiden och därmed för deras benägenhet att konsumera. Under 2006 förutses arbetslösheten sjunka och sysselsättningen stiga, vilket väntas medföra att hushållens konsumtionsutgifter ökar ytterligare.

Tabell 3: Bidrag till BNP-tillväxten

Procentenheter

	2004	2005	2006	2007	2008
Slutlig inhemsk efterfrågan	1,9	2,2	2,8	2,4	2,2
Hushållens konsumtionsutgifter	0,9	1,0	1,4	1,3	1,3
Offentliga konsumtionsutgifter	0,1	0,0	0,5	0,2	0,0
Fasta bruttoinvesteringar	0,9	1,3	0,8	0,9	0,8
Lagerinvesteringar	-0,3	0,1	0,0	0,0	0,0
Nettoexport	2,0	0,1	0,3	0,3	0,1
Export	4,6	1,9	2,9	3,0	2,7
Import	-2,6	-1,8	-2,6	-2,6	-2,5
BNP	3,6¹	2,4	3,1¹	2,8	2,3

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

¹ Den underliggande BNP-tillväxten justerat för skillnaden i arbetsdagar respektive år uppskattas till 3,1 % 2004 och 3,4 % 2006. Att den faktiska BNP-tillväxten 2004 var högre än den underliggande beror på att detta år innehöll fler vardagar än 2003.

Sammanfattningsvis bedöms hushållens konsumtionsutgifter öka med 2,0 % 2005 och med 3,0 % 2006. Även på längre sikt är förutsättningarna för en fortsatt stark konsumtionsutveckling goda. I de medelfristiga beräkningarna för 2007 och 2008 bedöms konsumtionsutgifterna stiga med 2,7 % per år.

Arbetsmarknad

Den svenska arbetsmarknaden har utvecklats svagt sedan konjunkturen började vända under senare delen av 2003. Sysselsättningen sjönk 2003 och 2004 och har hittills under 2005 varit oförändrad. Den öppna arbetslösheten steg under 2004 och förväntas ligga kvar

på 5,9 % under 2005.⁵ Den svaga utvecklingen på arbetsmarknaden har medfört att regeringen ökat de arbetsmarknadspolitiska programvolymerna.

Tabell 4: Nyckeltal¹

Procentuell förändring, om inget annat anges

	2004	2005	2006	2007	2008
KPI, dec-dec	0,3	0,7	2,0	3,1	2,3
HIKP, dec-dec ²	0,9	1,5	1,5	2,0	2,0
UNDIX, dec-dec	0,7	1,1	1,5	2,0	2,0
Importprisdeflator	0,8	3,2	-0,4	1,5	1,5
Exportprisdeflator	-0,2	1,2	0,6	1,2	1,2
BNP-deflator	0,8	0,6	2,4	2,2	2,2
Timlöneökning ³	3,3	3,3	3,4	4,0	4,0
Antal sysselsatta	-0,5	0,1	1,3	0,7	0,2
Öppen arbetslöshet ⁴	5,9	5,9	4,8	4,4	4,4
Arbetsmarknadspolitiska program ⁴	2,4	2,7	3,6	3,3	2,7
Reguljär sysselsättningsgrad	77,2	76,6	76,6	77,0	77,2
Arbetsproduktivitet ⁵	2,9	2,0	1,8	2,0	2,1
Bytesbalans ⁶	8,3	7,5	7,8	7,6	7,3
Real disponibel inkomst	1,5	2,9	2,5	1,4	1,5
Sparkvot ⁷	4,5	5,4	4,9	3,7	2,6

¹ Se även tabell C.1 för prognosförutsättningar.

² För 2007 och 2008 antas HIKP utvecklas som UNDIK.

³ Löneutvecklingen avser timlön enligt Konjunkturlönestatistiken. Enligt NR, vars definition skiljer sig från Konjunkturlönestatistiken, bedöms lönerna öka med 4,3 % 2007 och 2008.

⁴ Procent av arbetskraften.

⁵ Kalenderkorrigerad.

⁶ Procent av BNP.

⁷ Procent av disponibel inkomst. Eget sparande, dvs. exklusive sparande i avtalspensioner.

Källor: Riksbanken, Statistiska centralbyrån, Finansdepartementet och Medlingsinstitutet.

Den svaga utvecklingen på arbetsmarknaden har flera förklaringar. En förklaring är att produktivitetens utvecklingen i den svenska ekonomin har varit stark de senaste åren. En annan bidragande faktor är att medelarbetstiden ökade under 2004 och bedöms fortsätta öka både 2005 och 2006. I en konjunkturuppgång är det naturligt att medelarbetstiden stiger när företagen initialt väljer att ta ut mer arbetstid av redan anställd personal. Till detta kommer att sjukfrånvaron började sjunka under 2004, vilket innebar att antalet arbetade timmar kunde öka utan att fler personer sysselsattes.⁶

Under andra halvan av 2005 bedöms utvecklingen på arbetsmarknaden vända. Korrigerat för säsongvariationer och antalet arbetsdagar ökade antalet arbetade timmar med 0,5 % andra kvartalet i år jämfört med det första kvartalet. Antalet arbetade timmar förväntas i genomsnitt växa med 0,4 % i år och 1,1 % 2006. Sysselsättningen förväntas stiga svagt i år med 0,1 %, för att växa med 1,3 % 2006. Åren 2007 och 2008 förväntas sysselsättningen stiga med 0,7 % respektive 0,2 %. Den öppna arbetslösheten väntas uppgå till 5,9 % i år, för att nästa år sjunka till 4,8 %. Utvecklingen är en följd av en starkare konjunktur och

⁵ Som en följd av omläggningen av arbetskraftsundersökningarna (AKU) är de siffror som rapporteras här inte direkt jämförbara med dem som rapporterats i tidigare konvergensprogram. Historiska data som rapporteras i konvergensprogrammet är dock justerade för att göra dem jämförbara över tiden.

⁶ Sjukfrånvarande räknas som sysselsatta i arbetskraftsundersökningarna.

utökade arbetsmarknadspolitiska programvolymen. Åren 2007 och 2008 beräknas den öppna arbetslösheten uppgå till 4,4 %.

Medelfristigt scenario

I budgetpropositionen för 2006 presenteras prognoser för 2005 och 2006 och kalkyler för 2007 och 2008. För närvarande finns lediga resurser i den svenska ekonomin. Det låga resursutnyttjandet tar sig bl.a. uttryck i en hög arbetslöshet och god tillgång på arbetskraft i de flesta sektorer. Dessutom är både löne- och pristrycket lågt. Det låga resursutnyttjandet illustreras av att det så kallade BNP-gapet bedöms vara negativt. För 2004 beräknas BNP-gapet ha uppgått till -1,1 %, och det förväntas ligga på -1,0 % 2005. Detta innebär att faktisk BNP växer i linje med potentiell BNP i år. Potentiell BNP bedöms växa med knappt 2,5 % per år de kommande åren.

Tabell 5: Resursläget

	2004	2005	2006	2007	2008
BNP-gap ¹	-1,1	-1,0	-0,4	0,0	0,0
därav					
Sysselsättningsgap	-0,9	-1,2	-0,4	0,0	0,0
Produktivitetsgap	0,9	0,7	0,3	0,1	0,0
Medelarbetstidsgap	-1,2	-0,7	-0,3	-0,1	0,0

¹ Gapen beräknas som (faktisk-potentiell)/potentiell. Siffrorna summerar inte pga. avrundningar.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Under 2006 beräknas BNP-gapet minska successivt, då faktisk BNP växer snabbare än potentiell BNP (se tabell 5). BNP-gapet kan delas upp i ett produktivitetsgap, ett medelarbetstidsgap och ett sysselsättningsgap. BNP-gapet 2005 består av ett sysselsättningsgap som är mer negativt än BNP-gapet, ett negativt medelarbetstidsgap samt ett positivt produktivitetsgap. Därmed bedöms det finnas mer lediga resurser på arbetsmarknaden än vad BNP-gapet visar för 2005, samtidigt som produktiviteten är högre än vad som bedöms hållbart på sikt. Sysselsättningsgapet sluts successivt under 2005 och 2006 som en följd av att sysselsättningen ökar snabbt. Även medelarbetstidsgapet minskar successivt, medan den faktiska produktiviteten ökar långsammare än den potentiella. BNP-gapet beräknas slutas 2007.

V Offentliga finanser

Redovisningsprinciper

I detta avsnitt liksom i budgetpropositionen för 2006 (BP06) sker redovisningen av den offentliga sektorns finansiella sparande enligt EU:s regelverk för nationalräkenskaper (ENS-95). Därvid redovisas inkomster och utgifter i det format som sedan länge tillämpas av såväl Finansdepartementet som av Konjunkturinstitutet. Denna redovisningsprincip skiljer sig något från den som används inom EU vid övervakningen av de offentliga finanserna i samband med "förfarande vid alltför stora underskott" (EDP) och stabilitets- och tillväxtpakten (STP). I dessa sammanhang inkluderas, till skillnad från i ENS-95, effekten av så kallade "swappar" på ränteflödena i det finansiella sparandet. Därtill

definieras inkomster och utgifter på annat sätt än i det format som används av Finansdepartementet och Konjunkturinstitutet.

Som framgår av tabell 6 är det finansiella sparandet högre enligt EDP/STP än enligt ENS-95. Effekten av swappar på ränteflödena är således positiv. Inkomster och utgifter enligt EDP/STP är större än enligt redovisningen i BP06. Den högre nivån beror främst på att brukaravgifterna för de offentliga tjänsterna redovisas på inkomstsidan i EDP/STP medan de nettoredovisas i den offentliga konsumtionen i BP06.

En detaljerad redovisning av den offentliga sektorns finanser enligt EDP ges i tabell C 2 i appendix C.

Tabell 6: Den offentliga sektorns finanser enligt ENS-95 och enligt EDP

Procent av BNP

	2004	2005	2006	2007	2008
ENS-95 och BP06					
Inkomster	55,9	55,9	54,9	54,7	54,7
Utgifter	54,5	54,5	54,2	53,6	53,1
Finansiellt sparande	1,4	1,4	0,7	1,1	1,6
EDP och STP					
Inkomster	58,8	58,9	58,0	57,8	57,7
Utgifter	57,2	57,3	57,1	56,6	56,0
Finansiellt sparande	1,6	1,6	0,9	1,2	1,7

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

De offentliga finansernas utveckling

År 2004 vändes de två föregående årens underskott i det finansiella sparandet till ett överskott på 1,4 % av BNP.⁷ Inkomsterna uppgick till 55,9 % av BNP och utgifterna till 54,5 % av BNP. För 2005 beräknas inkomster, utgifter och finansiellt sparande som andel av BNP vara oförändrade jämfört med 2004 (se tabell 7). Förslagen i budgetpropositionen för 2006 med åtgärder mot arbetslösheten bidrar till att det finansiella sparandet minskar till 0,7 % av BNP 2006. Under 2007 och 2008 minskar utgifterna som andel av BNP och det finansiella sparandet förstärks till 1,6 % av BNP 2008.

⁷ I budgetpropositionen för 2006 rapporterades ett överskott för 2004 motsvarande 1,0 % av BNP. Statistiska centralbyrån har därefter reviderat överskottet till 1,4 % av BNP, vilket också har rapporterats inom ramen för EDP.

Tabell 7: Den offentliga sektorns finanser¹

Procent av BNP

	Mdkr 2004	2004	2005	2006	2007	2008
Inkomster	1 423	55,9	55,9	54,9	54,7	54,7
Skatter och avgifter	1 289	50,6	50,4	49,6	49,5	49,5
Kapitalinkomster	53	2,1	2,3	2,1	2,1	2,0
Övriga inkomster	82	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2
Utgifter	1 388	54,5	54,5	54,2	53,6	53,1
Transfereringar	559	22,0	21,9	21,7	21,2	20,7
Konsumtion	706	27,7	27,6	27,6	27,5	27,3
Investeringar	72	2,8	3,0	3,0	3,0	2,9
Ränteutgifter	51	2,0	2,0	1,9	2,0	2,1
Finansiellt sparande	35	1,4	1,4	0,7	1,1	1,6
<i>Primärt finansiellt sparande</i>	<i>33</i>	<i>1,3</i>	<i>1,1</i>	<i>0,5</i>	<i>1,1</i>	<i>1,7</i>
Konsoliderad bruttoskuld	1 300	51,1	50,9	49,4	47,8	46,0
Nettoskuld	-131	-5,2	-6,1	-6,8	-7,6	-8,9

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

¹ I jämförelse med budgetpropositionen för 2006 har en mindre korrigering av statsskuld och konsoliderad bruttoskuld gjorts.

Sparandets fördelning mellan sektorer

Det finansiella sparandet 2005 fördelas mellan den offentliga sektorns tre delar så att staten får ett underskott på 0,9 % av BNP, medan ålderspensionssystemet visar ett överskott på 2,0 % av BNP och den kommunala sektorn med 0,4 % av BNP. Underskottet i staten beräknas öka till 1,5 % av BNP 2006 samtidigt som pensionssystemets och kommunsektorns överskott minskar något. Statens finanser förbättras 2007 och 2008, men sparandet i ålderspensionssystemet försvagas något under de åren. Den kommunala sektorns överskott bedöms vara förenliga med kravet på god ekonomisk hushållning. Statens budgetsaldo visar en likartad utveckling som statens finansiella sparande under prognosperioden.

Finansiell förmögenhet

Fördelningen av det finansiella sparandet mellan staten och ålderspensionssystemet medför att förbättringen av den finansiella ställningen sker genom ökade tillgångar i pensionsystemet. Underskottet i staten innebär att skuldsidan i den offentliga sektorns balansräkning ökar under prognosperioden. Skuldökningen är dock inte större än att statskulden och den konsoliderade bruttoskulden fortsätter att minska som andel av BNP under perioden 2005–2008.

Vid utgången av 2004 översteg de finansiella tillgångarna skulderna med 131 miljarder kronor eller 5,2 % av BNP. Överskotten i den offentliga sektorns finansiella sparande medför att den finansiella förmögenheten växer till nära 9 % av BNP 2008.

Den konsoliderade bruttoskuldens utveckling beskrivs i tabell C 3 i Appendix C.

Tabell 8: Finansiellt sparande och statens budgetsaldo*Procent av BNP*

	2004	2005	2006	2007	2008
Offentlig sektor	1,4	1,4	0,7	1,1	1,6
Staten	-0,6	-0,9	-1,5	-1,0	-0,3
Ålderspensionssystemet	1,9	2,0	1,9	1,8	1,7
Kommunala sektorn	0,1	0,4	0,3	0,3	0,3
Statens budgetsaldo	-2,0	-1,1	-1,3	-0,8	-0,4
Statsskuld	47,6	48,0	46,5	45,0	43,3

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

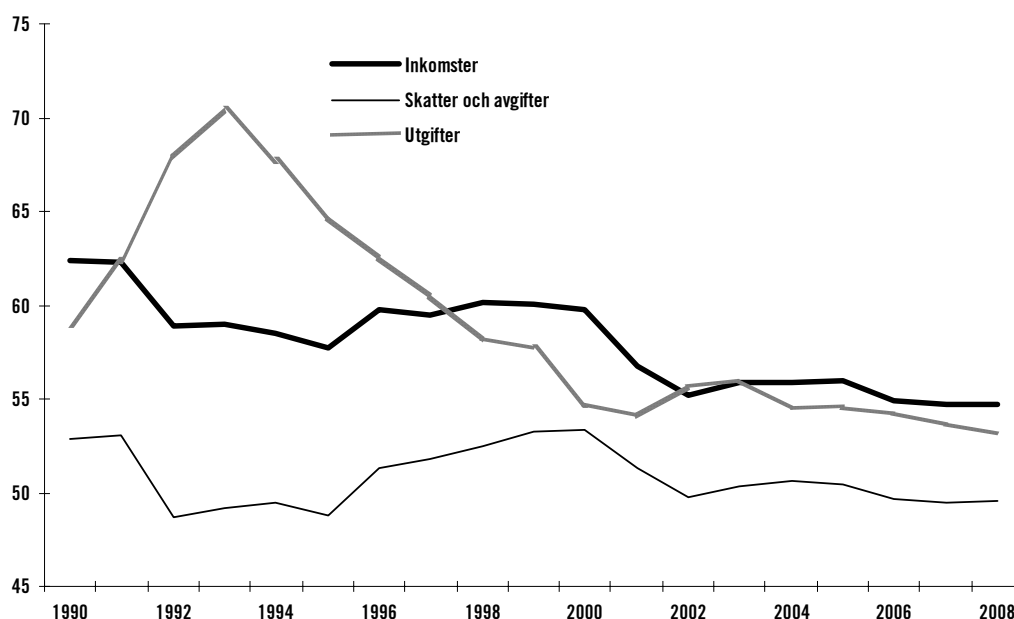
Strukturellt sparande och finanspolitikens inriktning

Målet om överskott i den offentliga sektorns finansiella sparande motsvarande 2 % av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel utgör tillsammans med utgiftstaken 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 kan förekomma.

En indikator på att finanspolitiken befinner sig i balans i förhållande till överskottsmålet är att det strukturella överskottet i de offentliga finanserna ligger nära 2 % av BNP. Ett högre eller lägre strukturellt överskott kan dock vara nödvändigt om sparandet i utgångsläget starkt avviker från målet eller om diskretionär politik används i stabiliserande syfte. Beräkningen av det strukturella sparandet bygger på en bedömning av konjunkturläget, i form av det s.k. BNP-gapet samt på konjunkturlägets effekter på de offentliga finanserna. BNP-gapet uppskattas utifrån en sammantagen bedömning av en rad indikatorer för produktion, arbetsmarknad samt pris- och lönebildning. Finansdepartementets bedömning är att en förändring av BNP-gapet med en procentenhet i genomsnitt påverkar det offentliga sparandet med 0,7 % av BNP.

År 2004 uppgick den offentliga sektorns finansiella sparande till 1,4 % av BNP enligt det reviderade utfallet från nationalräkenskaperna. Samtidigt bedöms BNP-gapets storlek till 1,1 % (se tabell 9), vilket innebär att det fanns lediga resurser i ekonomin. Med den ovan beskrivna tumregeln beräknas det strukturella sparandet till drygt 2 % av BNP, dvs. i linje med överskottsmålet. Resursutnyttjandet i ekonomin, mätt som BNP-gapet, beräknas i stort sett vara oförändrat mellan 2004 och 2005. Med ett finansiellt sparande på 1,4 % av BNP beräknas det strukturella sparandet till ca 2 % av BNP och därmed skulle det även 2005 ligga i linje med överskottsmålet. Till följd av den expansiva finanspolitiken minskar det strukturella sparandet till 1 % 2006. Fram till 2008 bedöms de offentliga finanserna åter förbättras samtidigt som BNP-gapet sluts.

Diagram 5: Den offentliga sektorns inkomster och utgifter



Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Tabell 9: Strukturellt överskott i offentliga finanser

Procent av BNP

	2004	2005	2006	2007	2008
Finansiellt sparande	1,4	1,4	0,7	1,1	1,6
Justering för BNP-gap	0,8	0,7	0,3	0,0	0,0
Strukturellt sparande	2,1	2,1	1,0	1,1	1,6
Kapitalinkomster, netto	0,1	0,3	0,2	0,0	-0,1
Primärt strukturellt sparande	2,1	1,8	0,8	1,1	1,7
BNP-gap	-1,1	-1,0	-0,4	0,0	0,0

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Det genomsnittliga finansiella sparandet för perioden 2000–2008 uppgår till 1,4 % av BNP.

De årsvisa förändringarna av det finansiella sparandet kan ses som en grov indikator för de offentliga finansernas effekt på den privata sektorns inkomster. Förändringen kan delas upp i diskretionär politik, automatiska stabilisatorer samt övriga faktorer.

I tabell 10 redovisas förändringen av den offentliga sektorns sparande åren 2004–2008. År 2004 var finanspolitiken, mätt som förändringen av det strukturella sparandet, åtstramande. Den diskretionära politiken i statsbudgeten var expansiv, men de expansiva åtgärderna motverkades av ett förstärkt finansiellt sparande i kommunerna och av kraftigt sänkta ränteutgifter. Åtstramningen förstärktes av de automatiska stabilisatorerna eftersom resursutnyttjandet i ekonomin ökade mellan 2003 och 2004. Sammantaget innebar förstärkningen av det finansiella sparandet en kontraktiv impuls till den privata sektorn.

Det strukturella sparandet är oförändrat mellan 2004 och 2005. Därmed skulle finanspolitiken i år karakteriseras som neutral trots att den diskretionära politiken i stats-

budgeten är starkt expansiv. Den expansiva budgetpolitiken motverkas även i år av att kommunernas finansiella sparande förstärks. Därtill kommer fallande sjuktal, som minskar transfereringsutgifterna. Ökade kapitalinkomster bidrar också till en förstärkning av den offentliga sektorns sparande. År 2006 är finanspolitiken expansiv till följd av en fortsatt expansiv budgetpolitik. Konjunkturuppgången innebär att BNP-gapet mer än halveras vilket medför att den expansiva budgetpolitiken delvis motverkas av de automatiska stabilisatorerna. Sammantaget beräknas de offentliga finanserna försvagas med 0,7 % av BNP.

Under 2007 och 2008 förbättras det finansiella sparandet med sammanlagt nära 1 % av BNP. En mindre del av förbättringen härrör från de automatiska stabilisatorerna som förstärker sparandet i takt med att BNP-gapet sluts. Därutöver innebär de hittills beslutade eller aviserade åtgärderna i statsbudgeten att utgifterna som andel av BNP minskar, medan inkomsterna i stort sett utvecklas i takt med BNP.

Tabell 10: Indikator för effekter på efterfrågan

Förändring i procent av BNP

	2004	2005	2006	2007	2008
Finansiellt sparande i offentlig sektor	1,5	0,0	-0,7	0,4	0,5
Automatiska stabilisatorer	0,4	0,0	0,5	0,3	0,0
Strukturellt sparande	1,1	0,0	-1,1	0,1	0,5
Diskretionär finanspolitik	-0,4	-1,3	-1,0	-0,2	0,1
Kommunsektorns sparande	0,3	0,3	-0,1	0,0	0,0
Kapitalinkomster, netto	0,4	0,2	-0,1	-0,2	-0,1
Övriga faktorer	0,8	0,7	0,0	0,5	0,6
<i>BNP-gap, förändring i procentenheter</i>	<i>0,5</i>	<i>0,0</i>	<i>0,7</i>	<i>0,4</i>	<i>0,0</i>

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

VI Alternativa scenarier och jämförelse med det uppdaterade programmet 2004

Bedömningen av de offentliga finansernas utveckling påverkas av de makroekonomiska förutsättningarna. För att illustrera effekten av alternativa förutsättningar redovisas i detta avsnitt några känslighetskalkyler, där den makroekonomiska utvecklingen från och med 2006 avviker från huvudprognosen på enskilda punkter. Det ska betonas att känslighetskalkylerna har en partiell karaktär och inte utgör fullständiga alternativa scenarier. De kalkylvariationer som valts är stiliserade och är inte ett uttryck för en bedömning av osäkerheten i den makroekonomiska prognosen. Effekterna är symmetriska i förhållande till grundprognosen.

I den första känslighetskalkylen antas BNP-tillväxten åren 2006–2008 vara 0,5 procentenheter lägre än i grundprognosen. Produktivitetsutvecklingen antas vara oförändrad, vilket innebär att även sysselsättningsutvecklingen är svagare. Den lägre tillväxten härrör till lika delar från lägre hushållskonsumtion och lägre nettoexport medan den offentliga konsumtionen är densamma som i grundprognosen. Minskad tillväxt och sysselsättning i näringslivet försvagar de offentliga finanserna och överskottet uppgår till i genomsnitt ca 0,5 % av BNP under åren 2006 till 2008 (se tabell 11).

I grundprognosen stiger såväl korta som långa räntor. I den andra känslighetsberäkningen antas höjningen av räntorna förskjutas ett år framåt i tiden. Den 5-åriga obligationsräntan ligger således kvar på 3,2 % fram till slutet av 2006. Räntenivån 2008 antas dock vara densamma som i grundprognosen. Känslighetskalkylen är starkt partiell och beaktar endast den direkta effekten på statens ränteutgifter och pensionssystemets ränteinkomster. De makroekonomiska variablerna i övrigt antas vara desamma som i grundprognosen. Den ackumulerade effekten av lägre marknadsräntor 2006 och 2007 innebär att den konsoliderade bruttoskulden 2008 är ca 2 miljarder kr lägre än i grundprognosen, vilket motsvarar 0,1 % av BNP.

Tabell 11: Känslighetskalkyler

	2005	2006	2007	2008
Grundprognos				
BNP, procent	2,4	3,1	2,8	2,3
KPI, procent	0,3	1,5	2,6	2,7
Statsobligationsränta, 5 år	3,2	3,7	4,2	4,2
TCW-index	127	124	121	121
Finansiellt sparande, procent av BNP	1,4	0,7	1,1	1,6
Konsoliderad skuld, procent av BNP	50,9	49,4	47,8	46,0
Lägre tillväxt				
BNP, procent	2,4	2,6	2,3	1,8
Finansiellt sparande, procent av BNP	1,4	0,3	0,4	0,6
Konsoliderad skuld, procent av BNP	50,9	50,0	49,2	48,5
Lägre ränta				
Statsobligationsränta	3,2	3,2	3,7	4,2
Finansiellt sparande, procent av BNP	1,4	0,8	1,2	1,7
Konsoliderad skuld, procent av BNP	50,9	49,4	47,7	45,9
Svagare krona				
BNP, procent	2,4	3,1	2,9	2,6
TCW-index	127	125	125	125
KPI, procent	0,3	1,5	2,7	2,8
Finansiellt sparande, procent av BNP	1,4	0,8	1,2	1,9
Konsoliderad skuld, procent av BNP	50,9	49,4	47,8	45,9

Källor: Finansdepartementet.

I den tredje känslighetskalkylen antas att förstärkningen av den svenska kronan blir mindre än i grundprognosen. Växelkursen stärks 2006, men antas därefter vara oförändrad. I grundprognosen förutsätts ett fortsatt fallande TCW-index. År 2008 skulle därmed kronan vara drygt 3 % svagare än i grundprognosen. I kalkylen antas utrikeshandeln påverkas med högre export och lägre importbenägenhet som följd av den svagare valutan. BNP-tillväxten blir därmed något starkare. Högre importpriser antas slå igenom på KPI, men effekten på såväl prisbasbelopp som inkomstindex är liten. Räntan antas vara densamma som i grundprognosen. Högre tillväxt och sysselsättning stärker de offentliga finanserna, men den svagare växelkursen medför samtidigt att den del av statsskulden som är upptagen i utländsk valuta ökar. Trots att det ackumulerade överskottet i statens finansiella sparande uppgår till 10 miljarder kr mer än i grundprognosen, så är bruttoskulden 2008 11 miljarder kr större. Samtidigt är nominell BNP högre, vilket medför att skuldkvoten inte påverkas nämnvärt.

Jämförelse med det uppdaterade programmet 2004

I tabell 12 jämförs det föreliggande konvergensprogrammet med det uppdaterade programmet 2004. BNP-tillväxten 2004 blev 0,1 procentenheter högre än vad som angavs i föregående års program. Den prognostiserade BNP-ökningen för 2005 har reviderats ned med 0,6 procentenheter. För 2006 har BNP-ökningen reviderats upp med 0,6 procentenheter.

Det finansiella sparandet 2004 blev 0,7 procentenheter starkare än vad som förväntades i konvergensprogrammet 2004. Prognosen för 2005 har reviderats upp med 0,8 procentenheter och för 2006 upp med 0,3 procentenheter.

Den konsoliderade bruttoskulden 2004 blev 0,6 procentenheter lägre än vad som förväntades i det föregående uppdaterade programmet. För 2005 förväntas bruttoskulden bli 0,4 procentenheter större, men 0,6 procentenheter lägre för 2006.

Tabell 12: Jämförelse med det uppdaterade konvergensprogrammet 2004

	2004	2005	2006	2007	2008
BNP, procentuell volymförändring					
Uppdaterat konvergensprogram 2004	3,5	3,0	2,5	2,3	–
Uppdaterat konvergensprogram 2005	3,6	2,4	3,1	2,8	2,3
Differens, procentenheter	0,1	–0,6	0,6	0,5	–
Finansiellt sparande, % av BNP					
Uppdaterat konvergensprogram 2004	0,7	0,6	0,4	0,9	–
Uppdaterat konvergensprogram 2005	1,4	1,4	0,7	1,1	1,6
Differens, procentenheter	0,7	0,8	0,3	0,2	–
Konsoliderad bruttoskuld, % av BNP					
Uppdaterat konvergensprogram 2004	51,7	50,5	50,0	49,0	–
Uppdaterat konvergensprogram 2005	51,1	50,9	49,4	47,8	46,0
Differens, procentenheter	–0,6	0,4	–0,6	–1,2	–

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

VII Strukturpolitik och kvaliteten i de offentliga finanserna

Frågan om kvaliteten i de offentliga finanserna har under senare år betonats allt mer, såväl i Sverige som inom EU. Sverige har, gemensamt med en stor del andra EU-länder, relativt stora offentliga utgifter och befinner sig i en situation där efterfrågan på offentligt producerade tjänster kommer att öka till följd av den demografiska utvecklingen. Detta förutsätter att de offentliga utgifterna används produktivt och effektivt, men också att de gemensamma resurserna som skapas idag rustar ekonomin inför framtida utmaningar.

Kvaliteten i de offentliga finanserna⁸

Det går inte att entydigt avgöra hur storleken på den offentliga sektorn påverkar tillväxten och förutsättningarna för en effektiv resursanvändning. Ett skäl till detta är att även sammansättningen av de offentliga utgifterna har betydelse.

Tabell 13: Ändamålsfördelade offentliga utgifter

Procent av BNP

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Förändring 1995–2003
Allmän offentlig förvaltning	11,9	11,7	12,0	11,0	10,2	10,2	8,8	9,2	8,2	-3,7
varav räntor	6,6	6,6	6,3	5,5	4,8	4,1	3,2	3,3	2,4	-4,3
övrigt	5,3	5,1	5,7	5,5	5,4	6,1	5,6	5,9	5,9	0,5
Försvar	2,5	2,6	2,5	2,4	2,5	2,4	2,2	2,1	2,1	-0,5
Samhällsskydd och rättsväsende	1,5	1,5	1,4	1,4	1,4	1,3	1,4	1,4	1,4	0,0
Ekonomiska frågor och näringspolitik	6,1	4,9	4,6	4,6	4,9	4,2	4,5	4,8	5,0	-1,1
Miljöskydd	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,1
Bostadsförsörjning och samhällplanering	2,9	2,7	2,1	1,8	1,4	0,9	1,0	0,9	0,9	-2,0
Hälso- och sjukvård	6,4	6,6	6,4	6,3	6,4	6,3	6,8	7,1	7,3	0,9
Fritid, kultur och religion	1,9	1,9	1,8	1,8	1,8	1,1	1,1	1,1	1,1	-0,8
Utbildning	7,1	7,1	7,2	7,5	7,6	6,9	7,3	7,4	7,4	0,3
Socialt skydd	27,2	26,2	24,9	23,7	24,0	23,7	23,7	23,9	24,9	-2,3
Totala utgifter	67,7	65,3	63,0	60,7	60,3	57,3	57,0	58,4	58,7	-9,0
exklusive räntor	61,1	58,7	56,7	55,2	55,5	53,2	53,9	55,1	56,3	-4,8

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Ofta definieras kvalitet i offentliga utgifter som utgifter inom områden som höjer ekonomins produktionsförmåga, t.ex. utgifter för investeringar i fysiskt kapital och humankapital samt för forskning och utveckling.

Kvalitet i de offentliga finanserna är dock ett mångfacetterat begrepp som innefattar inte bara fördelning av utgifter mellan olika ändamål utan även hur fördelade resurser faktiskt används samt resultatet av dess användning i relation till uppsatta mål eller prioriteringar. Eftersom politiska beslut och prioriteringar bestämmer de offentliga utgifternas storlek, fördelning och mål är kvalitet i de offentliga finanserna inte bara en kategorisering av vilka utgifter som är mer eller mindre ”produktiva”. Begreppet kan inkludera även andra aspekter såsom omfördelning samt sociala och miljömässiga mål.

För att utvärdera huruvida en förändring av de offentliga utgifternas sammansättning påverkat den långsiktiga tillväxten, krävs detaljerad information. De offentliga utgifternas fördelning mellan olika ändamål, och fördelningens förändring över tiden, ger dock en indikation på hur olika utgiftstyper och ändamål prioriteras.

Mellan 1995 och 2003 föll de offentliga utgifterna som andel av BNP med nio procentenheter från 67,7 % av BNP till 58,7 % av BNP. De stora minskningarna utgörs av utgifterna till räntor med 4,3 procentenheter respektive socialt skydd med 2,3 procent-

⁸ I detta avsnitt används den inom EU harmoniserade definitionen av offentliga utgifter, vilken till viss del skiljer sig från den svenska definitionen. EU-definitionen förstörar de offentliga utgifterna genom att bl.a. bruttoredovisa försäljnings- och avgiftsinkomster i offentlig verksamhet.

enheter. Ökningar står att finna i hälso- och sjukvård, utbildning och allmän offentlig förvaltning (exkl. räntor) med 0,9 respektive 0,6 procentenheter, se tabell 13.

Tabell 14: De offentliga utgifterna fördelade på ändamål

Procent av totala utgifter

	1995	1997	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Förändring 1995–2003
Allmän offentlig förvaltning	17,6	17,9	19,0	18,1	16,9	17,8	15,4	15,7	14,0	-3,6
räntor	9,8	10,1	10,0	9,1	7,9	7,1	5,6	5,6	4,1	-5,7
övrigt	7,9	7,8	9,0	9,1	9,0	10,7	9,8	10,1	10,0	2,1
Försvar	3,7	4,0	3,9	4,0	4,1	4,1	3,9	3,7	3,5	-0,2
Samhällsskydd och rättsväsende	2,2	2,3	2,2	2,3	2,3	2,3	2,4	2,5	2,4	0,3
Ekonomiska frågor och näringspolitik	9,0	7,6	7,2	7,6	8,2	7,2	7,8	8,3	8,5	-0,5
Miljöskydd	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,5	0,6	0,6	0,6	0,3
Bostadsförsörjning och samhällplanering	4,2	4,1	3,3	2,9	2,2	1,7	1,7	1,5	1,5	-2,7
Hälso- och sjukvård	9,4	10,1	10,2	10,4	10,6	11,0	11,9	12,1	12,4	3,0
Fritid, kultur och religion	2,8	2,9	2,9	3,0	3,0	1,9	2,0	1,9	1,9	-0,9
Utbildning	10,5	10,8	11,4	12,4	12,6	12,0	12,8	12,8	12,7	2,1
Socialt skydd	40,2	40,1	39,5	38,9	39,8	41,4	41,6	41,0	42,5	2,2
Totala utgifter	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
exklusive räntor	90,2	89,9	90,0	90,9	92,1	92,9	94,4	94,4	95,9	5,7

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Strukturella reformer

Välfärdssystemets effektivitet och produktivitet har en stor betydelse för den ekonomiska tillväxten. Ett flertal reformer har genomförts för att avreglera marknader och förstärka ekonomins omställningspotential. För att förbättra styrningen av den statliga verksamheten samt bredda och fördjupa regeringens beslutsunderlag, arbetar ett antal myndigheter med att följa upp och utvärdera centrala delar av den statliga ekonomiska politiken. I appendix E görs en genomgång av några av de centrala myndigheterna och deras uppgifter.

Det krävs fortlöpande förändringar för att möta framtidens välfärdsutmaningar. Den nuvarande ekonomiska utvecklingen medför bland annat möjligheter att genomföra offensiva reformer för att minska arbetslösheten och upprätthålla ett högt arbetskraftsutbud. Men det ryms också fortsatta satsningar på forskning och utveckling, och miljö, utbildning.

Arbetsmarknaden

Flera grupper i samhället har svårt att få fäste på arbetsmarknaden. Tydligast är detta för ungdomar och invandrare, men för att nå regeringens mål om 80 % av befolkningen i reguljär sysselsättning måste alla grupper öka sitt deltagande på arbetsmarknaden. Det pågående arbetet om att ge den aktiva arbetsmarknadspolitiken en mer tillväxtorienterad inriktning fortsätter (*prop. 2002/03:44 Arbetsmarknadspolitiken förstärks, bet 2002/03:AU8*) och förstärks med ytterligare reformer:

- Stora satsningar på att hålla upp och öka arbetskraftsutbudet.

- Underlätta generationsväxling och kunskapsöverföring i offentlig verksamhet genom tidigare lagda arbetstillfällen i statlig sektor.
- Ökat antal personer i arbetsmarknadsutbildning riktade mot bristyrken.
- En förstärkning av antalet arbetsförmedlare genomförs för att förbättra matchning och att upprätthålla legitimiteten i arbetslöshetsförsäkringen.

Utöver detta genomförs ett pilotprojekt om s.k. profilering av de arbetssökande för att undersöka om detta kan öka effektiviteten i matchningsprocessen.⁹ Inom Arbetsmarknadsverket pågår ett fortlöpande arbete för att förstärka enhetligheten i tillämpningen av arbetslöshetsförsäkringen.

Utbildningssatsningar och FoU

För att öka tillgången på kvalificerad arbetskraft och för att höja kompetensnivån har betydande satsningar gjorts inom utbildningsområdet. Denna satsning fortgår och mellan 2005 och 2007 ökas antalet högskoleplatser med 17 500. Samtidigt kommer medel att skjutas till för att öka kvaliteten i högskoleutbildningen i stort. Lärarhögskolornas vidareutbildning av akademiker till behöriga lärare förstärks för att öka antalet lärare i skolan och täcka framtida behov.

Utbildningsvikariat införs för att öka kompetensen inom vård och omsorg och den kvalificerade yrkesutbildningen tillförs mer resurser.

För att bättre tillvarata forskningsresultat är det angeläget att stärka kopplingen mellan högskolan till näringslivet och att uppmuntra entreprenörer bland akademiker. Under 2006 skapas ett nytt stöd till små företag som bedriver forskning och utveckling och som komplement till detta införs även 4 000 praktikplatser för akademiker i små företag.

Skattepolitik och regelförenkling

Regeringen strävar efter skatteregler för småföretag och dess ägare som så långt som möjligt är likformiga och enkla. Reformeringen av de särskilda regler som gäller för fåmansbolag där aktieägaren i betydande omfattning är verksam i företaget, de s.k. 3:12-reglerna, fullföljs under 2006. Därutöver sänks arbetsgivaravgiften för s.k. soloföretag som anställer.

Det sista steget i kompensationen för egenavgifterna genomförs, vilket innebär att det genomsnittliga skatteuttaget per löntagare kommer att ha minskat med 900 kronor per månad sedan år 2000. Utöver det höjs grundavdraget.

Grundläggande strukturreformer har i Sverige genomförts beträffande skatter, pensioner, lönebildning och konkurrens. En hög och uthållig tillväxt förutsätter att marknaderna för kapital, produktion och arbete fungerar väl. Det pågående arbetet med att förstärka de

⁹ Ett pilotprojekt genomförs för att utveckla verktyg för arbetsförmedlingarna att på ett tidigt stadium identifiera arbetslösa som löper stor risk att fastna i långtidsarbetslöshet, s.k. profilering. Detta möjliggör för arbetsförmedlingarna att sätta in programinsatser tidigare för dessa arbetslösa och därmed minska risken för långa arbetslöshetstider.

ekonomiska drivkrafterna för enskilda, företag, myndigheter och andra institutioner kommer att fortsätta.

Utvecklingen av levnadsstandarden och tillväxt i Sverige, USA och i EU¹⁰

Det kan i detta sammanhang vara av intresse att jämföra levnadsstandardens utveckling i olika länder. I det följande jämförs utvecklingen i Sverige, USA och i EU15 under perioden 1995–2004.

Vid analys och jämförelser av levnadsstandard mellan länder och över tiden är det vanligt att relatera till ökningen av BNP. Det är emellertid mera relevant att studera bruttonationalinkomsten (BNI) i förhållande till priset för den inhemska slutliga efterfrågan, dvs. konsumtion och investeringar. BNI måste relateras till befolkningsutvecklingen, dvs. mätas per innevånare. Måttet benämns real BNI per innevånare.

Tabell 15: BNI och BNP i Sverige, USA och EU15

Årlig procentuell förändring, medelvärde 1995-2004

	Sverige	USA	EU15
BNP, fast pris	2,8	3,3	2,3
BNP per capita, fast pris	2,6	2,2	2,0
Real BNI	2,7	3,6	2,4
Real BNI per capita	2,5	2,5	2,0

Källa: Konjunkturläget, augusti 2005, Konjunkturinstitutet.

BNP-tillväxten i Sverige har varit lägre än i USA under perioden 1995–2004 (se tabell 15). Från 1994 till 2004 har BNP i Sverige ökat drygt 4 % långsammare än i USA. Den amerikanska befolkningstillväxten har dock varit högre. BNP per capita har därmed ökat snabbare i Sverige än i USA. Samtidigt har emellertid Sveriges bytesförhållande försämrats, vilket resulterat i samma genomsnittliga ökning av real BNI per capita i Sverige och USA under den senaste 10-årsperioden. Denna jämförelsen med USA visar vikten av att utvecklingen av levnadsstandarden i olika länder mäts genom real BNI per capita och inte med BNP. Jämfört med EU15 har den genomsnittliga svenska tillväxten varit högre både för BNP och för real BNI per capita.

VIII De offentliga finansernas uthållighet

I Sverige liksom i de flesta andra västliga industriländer kommer andelen äldre i befolkningen att öka påtagligt de närmaste decennierna. Fler personer i icke-yrkesaktiv ålder i relation till de i yrkesaktiv ålder kommer att sätta de skattefinansierade välfärdssystemen under press. Denna utveckling ställer krav på den ekonomiska politiken redan idag. För att kunna bibehålla en väl utbyggd skattefinansierad välfärd även i framtiden krävs ett högt sparande i den offentliga sektorn under de närmaste åren, samtidigt som ansträngningar måste göras för att öka antalet personer i arbete.

¹⁰ Analysen är hämtad från Konjunkturinstitutets rapport "Konjunkturläget augusti 2005".

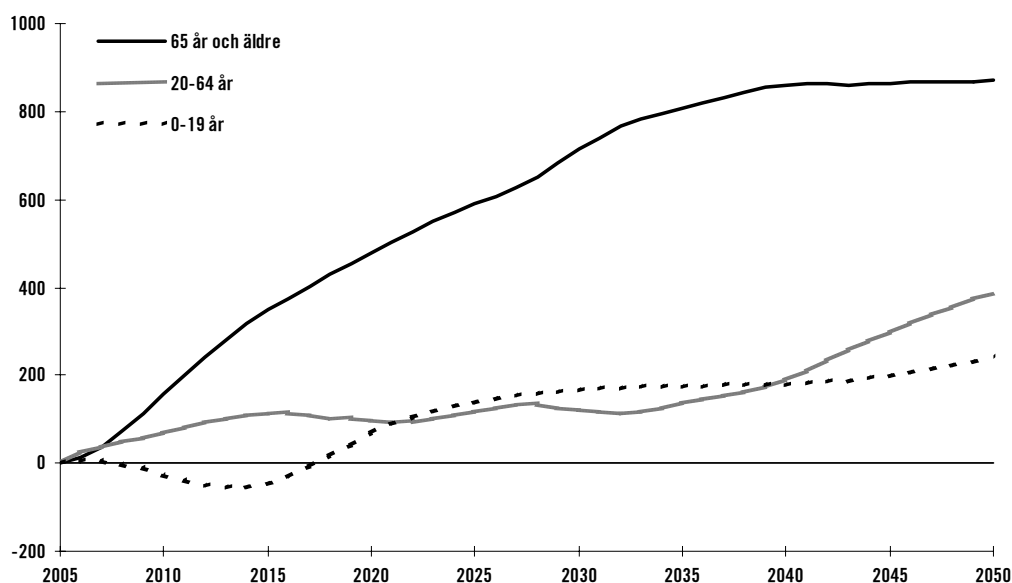
Ett högt offentligt sparande i dag motiveras i grund och botten av en jämnare inkomstfördelning mellan olika generationer. Genom ett högt offentligt sparande idag kan de stora generationer som i framtiden kommer att efterfråga vård och omsorg själva bidra till dess finansiering. Att enbart förlita sig på att morgondagens yrkesaktiva skall finansiera dessa tjänster innebär sannolikt en mer ogynnsam inkomstfördelning mellan olika åldersgrupper. I detta avsnitt redovisas ett scenario för hur befolkningsutvecklingen i Sverige kan tänkas påverka de offentliga finanserna.

Den demografiska utvecklingen

Sveriges befolkning passerade niomiljonerstrecket under 2004. Enligt den befolkningsprognos som presenterades av Statistiska centralbyrån under våren 2005 kommer befolkningen att fortsätta växa till drygt 10,5 miljoner personer 2050. Det är i första hand antalet personer som är 65 år och äldre som ökar snabbt under de närmaste 30 åren. År 2035 finns nära 2,4 miljoner personer i denna åldersgrupp, drygt 800 000 fler än idag. Antalet personer mellan 20 och 64 år ökar med drygt 110 000 fram till 2015, och förväntas sedan öka endast marginellt under tjugoförårsperioden därefter. Huvuddelen av befolkningsökningen utgörs med andra ord av personer som inte är i yrkesverksam ålder (se diagram 6).

Diagram 6 Sveriges befolkning

Förändring jämfört med 2005, tusental personer

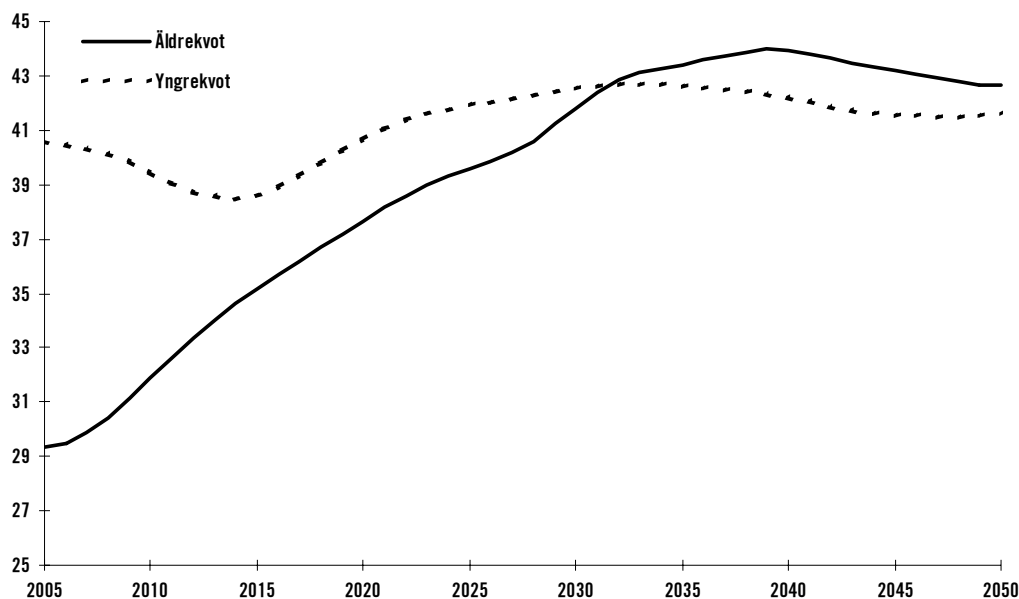


Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Den demografiska utvecklingen kan sammanfattas i försörjningskvoter där antalet personer i icke-yrkesverksam ålder sätts i relation till antalet personer i yrkesverksam ålder. Försörjningskvoten för äldre, mätt som antalet personer som är 65 år och äldre per hundra personer i åldrarna 20-64 år, beräknas öka från ca 29 personer 2005 till ca 42 personer 2030. Försörjningskvoten för yngre, mätt som antalet personer under 20 år per hundra personer i åldrarna 20-64 år, är mer stabil och varierar kring 41 personer (se diagram 7).

Diagram 7 Demografiska försörjningskvoter

Procent

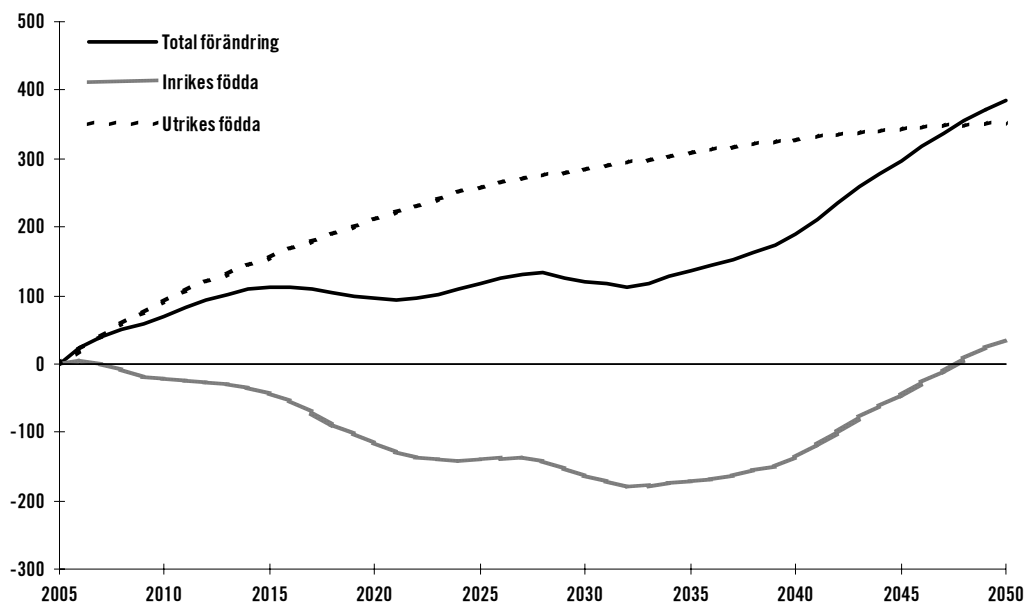


Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Invandringen står för huvuddelen av befolkningstillväxten enligt SCB:s befolkningsprognos. Inte minst för tillväxten av befolkningen i yrkesverksam ålder är invandringen av avgörande betydelse. Utan invandring skulle antalet personer i åldersgruppen 20-64 år minska (se diagram 8). Den avgjort största delen av invandrarna utgörs av personer som är födda utanför EU. Denna grupp har för närvarande en betydligt lägre sysselsättningsgrad än genomsnittet. Det är därför viktigt att dessa invandrare integreras bättre på arbetsmarknaden. Misslyckas detta kommer den befolkningsökning som förutses i åldrarna 20-64 år att resultera i en betydligt blygsammare ökning av antalet sysselsatta. En sådan utveckling skulle allvarligt försämra förutsättningarna för att upprätthålla välfärdsystemens kvalitet och omfattning.

Diagram 8 Befolkningen i åldern 20-64 år

Förändring jämfört med 2005, tusental personer



Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Den ekonomiska utvecklingen efter 2008

Den långsiktiga framskrivningen av den ekonomiska utvecklingen utgår från den kalkyl för svensk ekonomi fram till 2008 som redovisas i tidigare avsnitt. Sysselsättningsutvecklingen efter 2008 bygger dels på den förväntade befolkningsutvecklingen, dels på antaganden om hur sysselsättningsgrad och antal arbetstimmar för olika befolkningsgrupper utvecklas. På kort sikt spelar förändringen av ålderssammansättningen stor roll. Det är antalet personer i åldern 20-29 år, med ett relativt lågt arbetskraftsutbud, som står för hela befolkningstillväxten i åldersgruppen 20-64 år de närmaste åren, medan antalet personer i övriga åldrar minskar. På lite längre sikt är de ursprungsmässiga sammansättningsförändringarna viktigare. Andelen invandrare och framför allt personer födda utanför EU i åldersgruppen 20-64 år växer snabbt enligt befolkningsprognosen.

I beräkningen antas svenskfödda individer arbeta i samma utsträckning som idag, medan invandrarnas ställning på arbetsmarknaden gradvis stärks. Fram till 2020 antas skillnaden i sysselsättningsgrad mellan personer födda inom respektive utom landets gränser minska med en tredjedel. Resterande skillnader antas bestå även efter 2020. Med en sådan utveckling ökar andelen sysselsatta bland de utlandsfödda i åldrarna 20-64 år till drygt 65 %. Under hela perioden understiger dock sysselsättningsgraden totalt sett målet på 80 %.

BNP-tillväxten påverkas också av den genomsnittliga arbetstiden per sysselsatt. I scenariot antas medelarbetstiden minska något på lång sikt. En sådan nedgång kan motiveras med att efterfrågan på fritid sannolikt kommer att öka när hushållens inkomster och konsumtionsmöjligheter i övrigt växer. I huvudsak väljer dock hushållen att öka sin konsumtion av varor och tjänster. Arbetstiden antas minska med endast 0,2 % per år, vilket motsvarar en förkortning av veckoarbetstiden med ca 3,5 timmar fram till 2050. Antalet arbetade timmar är därmed i det närmaste oförändrat 2050 jämfört med 2005,

trots att befolkningen i åldern 20–64 år ökar med ca 7 %. Som jämförelse kan nämnas att antalet arbetstimmar 2005 är mer eller mindre oförändrat jämfört med 1970, samtidigt som antalet personer i åldern 20–64 år ökat med ca 12,5 %.

Produktiviteten i näringslivet ökar under perioden fram till 2015 med i genomsnitt 2,6 % per år. Detta ligger i linje med de senaste årens relativt snabba produktivitetstillväxt, men är betydligt snabbare än ökningstakten under 1970- och 1980-talen¹¹. Under åren efter 2015 antas produktivitetstillväxttakten i näringslivet gradvis sjunka till i genomsnitt 2,3 % per år. Produktivitetstillväxten i offentlig sektor antas vara noll i enlighet med nationalräkenskapernas beräkningsmetoder. Sammantaget leder detta till en produktivitetsökning i hela ekonomin på ca 2,2 % per år under den inledande perioden och 1,9 % per år därefter. Produktivitetstillväxten varierar något över tiden beroende på att sammansättningen av privat och offentlig varu- och tjänsteproduktion ändras.

Produktivitetsökningen i kombination med arbetskraftsutvecklingen ger upphov till en BNP som växer med 1,9 % om året i genomsnitt under perioden 2005–2050. BNP per capita växer med 1,6 % per år i genomsnitt. Detta innebär att BNP kommer att vara ca 60 % högre 2030 än 2005 och ca 135 % högre 2050, medan BNP per capita är ca 45 % högre 2030 och fördubblas till 2050. De viktigaste beräkningsförutsättningarna sammanfattas i tabell 16.

Tabell 16: Makroekonomiska förutsättningar

	2000	2005	2010	2015	2020	2030	2040	2050
Procentuell förändring¹								
Befolkningen i åldern 20–64 år	0,5	0,5	0,3	0,2	-0,1	0,0	0,1	0,3
Antal sysselsatta	2,2	0,1	0,5	0,2	0,2	0,0	0,2	0,3
Arbetade timmar	1,0	0,4	0,4	0,0	-0,1	-0,2	0,0	0,1
Produktivitet i näringslivet	4,0	2,4	2,6	2,6	2,5	2,3	2,3	2,3
BNP	4,1	2,4	2,4	2,2	1,9	1,5	1,8	2,0
BNP per capita	4,1	2,0	2,0	1,7	1,4	1,1	1,6	1,7
BNP-produktivitet	3,3	2,0	2,1	2,2	2,0	1,7	1,8	1,9
BNP-deflator	1,3	0,6	2,2	2,1	2,2	2,3	2,1	2,0
KPI	0,9	0,3	2,1	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Timplön	5,1	3,2	4,2	4,4	4,3	4,2	4,1	4,0
Procent								
Realränta	4,5	3,2	2,9	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Arbetskraftsdeltagande, 20–64 år	81,2	81,3	80,8	81,4	82,1	81,5	81,8	81,6
Kvinnor	78,4	78,7	78,0	78,6	79,4	78,7	78,9	78,7
Män	84,0	83,9	83,4	84,0	84,7	84,3	84,7	84,5
Öppen arbetslöshet ²	5,0	5,9	4,5	4,4	4,4	4,5	4,5	4,4

Anm.: I beräkningen av BNP-tillväxten antas, i enlighet med konventionen i de svenska nationalräkenskaperna, att produktivitetstillväxten i offentlig verksamhet är noll. En ökad andel offentlig konsumtion innebär därför en reducerad BNP-produktivitet.

¹ För perioden 2010–2050 anges genomsnittlig procentuell förändring från föregående i tabellen redovisade år.

² Nationell definition. Studerande som är arbetssökande räknas som arbetslösa i internationell statistik.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

¹¹ För en mer utförlig genomgång av antagandena bakom produktivitetstillväxten hänvisas till ”Produktivitet och löner till 2015”, specialstudie nr. 6, Konjunkturinstitutet, maj 2005.

Offentliga sektorns inkomster

Skatteinkomsternas långsiktiga utveckling är i hög grad beroende av sysselsättningsutvecklingen. Huvuddelen av skatterna är direkt eller indirekt en beskattning av arbete. Dessa skatter står för 65 % av de offentliga inkomsterna. Utvecklingen på arbetsmarknaden är också av stor betydelse för inkomsterna från skatter på hushållens konsumtionsutgifter som moms och punktskatter. Även om skattesatserna hålls oförändrade i förhållande till respektive skattebas, så kommer den totala skattekvoten, dvs. skatter och avgifter i förhållande till BNP, att öka något de närmaste decennierna. Orsaken är att ett antal viktiga skattebaser kan förväntas växa snabbare än BNP. Detta gäller t.ex. hushållens konsumtionsutgifter och de beskattade transfereringarna, som växer när antalet pensionärer ökar.

En mindre del av kostnaderna för välfärdstjänsterna finansieras genom brukaravgifter. I beräkningarna har antagits att avgifterna för barnomsorg etc. ökar i takt med produktionskostnaderna. Det innebär att avgiftsinkomsterna ökar i en betydligt snabbare takt än om dagens maxtaxor blir bestående, men i en långsammare takt än hushållens disponibla inkomster.

Offentliga sektorns utgifter

Befolkningsstrukturens förändring får stora effekter på de offentliga utgifterna. Allt fler äldre i befolkningen påverkar utgifterna för pensioner, sjukvård och äldreomsorg. Beräkningen av pensionsutgifterna bygger på den demografiska utvecklingen, de makroekonomiska förutsättningarna samt gällande regelverk. Pensionsutgifterna som andel av BNP beräknas öka från 8,8 % 2005 till närmare 10,9 % i mitten av 2030-talet för att sedan åter sjunka något. Utgifterna för sjukvård och äldreomsorg beräknas öka från 10,4 % 2005 till 14,9 % av BNP 2050. Sammantaget ökar utgifterna för pensioner, sjukvård och äldreomsorg som andel av BNP med drygt 6 procentenheter under kalkylperioden.

I kalkylerna förutsätts en standardsäkring av de offentliga transfereringssystemen. För en stor del av transfereringarna finns ett regelverk som automatiskt höjer förmånerna i takt med löneutvecklingen. Detta gäller för pensioner som räknas upp med inkomstindex, och delvis för transfereringar som ersätter inkomstbortfall, t.ex. sjuk- och föräldraförsäkringen. Transfereringar som saknar denna typ av automatisk standardsäkring, t.ex. barnbidrag och studiestöd, ökar i beräkningen i takt med den nominella löneutvecklingen. En sådan standardsäkring motverkar den urholkning som skulle ske på längre sikt om kalkylen byggde på strikt oförändrade regler. Standardsäkringen förutsätter därmed att vissa reformer genomförs i takt med att ekonomin växer.

Personalintensiteten, t.ex. antal lärartimmar per elev, kan ses som en standardindikator för den offentliga tjänsteproduktionen. I beräkningarna antas att dessa tjänster utförs med samma personaltäthet som idag. Det innebär att antalet sysselsatta i den offentliga sektorn behöver öka med ca 160 000 personer mellan 2005 och 2020 vid en expansion i takt med de demografiska behoven. Eftersom personalens medelålder inom många verksamheter idag är relativt hög kommer rekryteringsbehoven att vara väsentligt större. Antalet offentligt anställda behöver öka med ytterligare ca 375 000 personer netto mellan

2020 och 2050 om standarden i välfärden skall upprätthållas och de skattefinansierade välfärdstjänsterna produceras på samma sätt som idag. De stora rekryteringsbehoven bidrar sannolikt till att löneläget pressas upp jämfört med övriga delar av ekonomin. I beräkningarna antas att timlöneökningen i kommuner och landsting i genomsnitt kommer att vara 0,5 % snabbare per år än i övriga delar av ekonomin under perioden fram till 2020.

Mellan 2005 och 2020 beräknas de primära offentliga utgifterna, dvs. utgifterna exklusive räntor, minska marginellt som andel av BNP (se tabell 17). Det samlade demografiska utgiftstrycket är fortfarande begränsat. Färre barn och ungdomar i skolåldern gör att kostnaderna för ungdomsutbildning minskar som andel av BNP, samtidigt som efterfrågan på sjukvård och äldreomsorg endast ökar svagt. Fram till omkring 2015 behöver den kommunala konsumtionen endast växa med ca 0,3 % per år i genomsnitt för att antalet producerade tjänster skall öka i takt med den demografiska efterfrågan. Under 15-årsperioden därefter ökar efterfrågan på skattefinansierade välfärdstjänster i genomsnitt med mer än 1 % per år. En förutsättning för en sådan utveckling är att kommunerna förmår krympa verksamheten inom områden där efterfrågan minskar. Även transfereringar knutna till personer under 20 år faller som andel av BNP de närmaste åren. Däremot ökar pensionsutgifterna, vilket leder till att hushållstransfereringarna totalt sett ökar svagt som andel av BNP fram till 2020.

Tabell 17: Primära utgifter som andel av BNP

Förändring i procentenheter

	2005–2020	2020–2050
Primära utgifter	-0,1	2,5
Hushållstransfereringar	0,5	0,8
Transfereringar till företag och utland	-0,2	0,0
Offentlig konsumtion	0,5	2,8
Investeringar	-0,9	-1,1

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Mellan 2020 och 2030 beräknas de primära utgifterna som andel av BNP öka med ytterligare ca 3 procentenheter. Utgiftskvoten når sin kulmen under den senare hälften av 2030-talet. Det är huvudsakligen offentlig konsumtion av sjukvård och äldreomsorg som ökar, men även hushållstransfereringar i form av pensioner växer. De offentliga investeringsutgifterna faller däremot som andel av BNP under hela perioden. Investeringsvolymen ökar visserligen i takt med den offentliga konsumtionsvolymen, men priset på investeringsvaror antas öka långsammare än den genomsnittliga prisutvecklingen i ekonomin.

Tabell 18: Offentliga finanser

Procent av BNP

	2000	2005	2010	2015	2020	2030	2040	2050
Primära inkomster	56,6	53,6	53,2	53,4	53,5	54,1	54,1	53,7
Skatter och avgifter	53,4	50,4	50,2	50,6	51,0	51,8	52,1	51,9
Övriga inkomster	3,2	3,2	3,1	2,8	2,6	2,3	2,0	1,8
Primära utgifter	50,6	52,5	51,2	51,6	52,5	55,4	55,7	55,0
Transfereringar	21,4	21,9	21,1	21,9	22,3	23,2	23,5	23,0
Konsumtion	26,6	27,6	27,3	27,3	28,1	30,5	30,9	30,9
Investeringar	2,6	3,0	2,8	2,4	2,1	1,7	1,3	1,0
Primärt finansiellt sparande	6,0	1,1	2,0	1,7	1,1	-1,3	-1,6	-1,3
Kapitalinkomster netto	-1,0	0,3	0,0	0,3	0,7	0,9	0,3	-0,1
Finansiellt sparande	5,0	1,4	2,0	2,0	1,8	-0,4	-1,3	-1,4
Finansiell ställning								
Konsoliderad bruttoskuld	52,8	50,9	43,6	36,2	29,9	29,2	38,9	48,3
Justerad bruttoskuld ¹	31,9	26,8	15,8	4,7	-4,1	-5,1	7,9	17,6
Nettoskuld	1,2	-3,6	-11,3	-22,0	-30,8	-32,9	-20,1	-10,4

¹ Konsoliderad bruttoskuld minus pensionssystemets tillgångar utöver statspapper.
Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Saldomålet och hållbara offentliga finanser

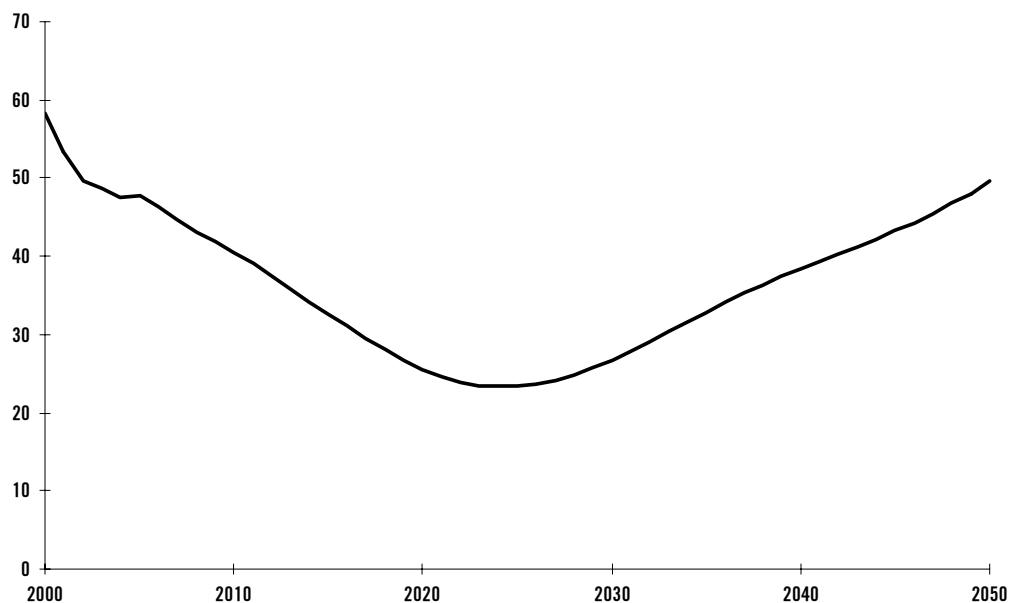
Offentligfinansiell hållbarhet kan definieras på olika sätt. I strikt mening är de offentliga finanserna hållbara om nuvärdet av alla framtida inkomster och utgifter, exklusive räntor, är lika med skuldstockens storlek i periodens början. Om detta krav är uppfyllt täcker de framtida inkomsterna inte bara framtida utgifter, utan är därtill tillräckligt stora för att på sikt avveckla skulden. Problemet med denna definition är att man måste skriva fram inkomster och utgifter över mycket långa tidsperioder med all den osäkerhet som det innebär.

Ett alternativt hållbarhetskriterium är att skuldsituationen inte skall försämrats över en mer överblickbar period, som ändå är tillräckligt lång för att innefatta den demografiska strukturförändringen. Om den offentliga skulden som andel av BNP inte är större i slutet av perioden än i början kan finanspolitiken anses vara hållbar.

I diagram 9 illustreras statsskuldens utveckling som andel av BNP fram till 2050. I beräkningen antas att skattereglerna anpassas så att de offentliga finanserna uppvisar ett överskott på 2 % av BNP fram till 2015. Kalkylen resulterar i en skuldkvot 2050, som är klart lägre än år 2000. Därmed kan utvecklingen av de offentliga finanserna anses hållbar över perioden fram till 2050. Samtidigt visar skuldkvotens ökning under periodens senare del att hållbarhetsproblem kan uppkomma efter 2050.

Diagram 9 Statsskuld

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Scenariot illustrerar överskottsmålets betydelse för möjligheten att bibehålla standarden i de skattefinansierade välfärdssystemen. För att statsskulden som andel av BNP på lång sikt inte ska närma sig ohållbara nivåer och framtvinga nedskärningar, måste skuldkvoten minska snabbt de närmaste åren och i stort sett halveras till mitten av 2020-talet.

Appendix A Beräkningstekniska förutsättningar

I det följande redogörs mer utförligt för de beräkningsmetoder som tillämpats vid kalkylen för de offentliga finanserna under perioden 2009–2050.

Demografiska förutsättningar

Kalkylen bygger på Statistiska Centralbyråns (SCB) befolkningsprognos från maj 2005 som redovisas i tabell A.1.

Tabell A.1: Demografiska antaganden

	2000	2005	2010	2020	2030	2040	2050
SCB							
Födelsetal	1,55	1,76	1,83	1,85	1,85	1,85	1,85
Medellivslängd, kvinnor	82,0	82,6	83,2	84,2	85,0	85,7	86,2
Medellivslängd, män	77,4	78,3	79,2	80,8	81,9	82,9	83,6
Nettomigration, tusental	24 600	29 500	26 900	24 100	23 600	23 000	22 600

Källor: Statistiska centralbyrån och Eurostat.

Tabell A.2: Skatter och avgifter

Procent av BNP

	2000	2005	2010	2015	2020	2030	2040	2050
Skatter och avgifter	53,4	50,4	50,2	50,6	51,0	51,8	52,1	51,9
Hushållens direkta skatter och avgifter								
Andel av BNP	21,6	19,2	19,3	19,3	19,5	19,9	20,1	20,0
Implicit skattesats för direkta skatter	29,4	25,7	26,2	25,8	25,8	25,8	25,8	25,8
Skattebasen för direkta skatter som andel av BNP	63,5	63,7	63,0	64,1	64,8	66,0	66,6	66,3
Implicit skattesats för avgifter	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2
Skattebasen för avgifter som andel av BNP	46,0	45,2	44,6	44,8	45,1	45,8	46,2	46,6
Företagens direkta skatter								
Andel av BNP	3,9	3,0	2,9	2,9	2,8	2,7	2,7	2,7
Implicit skattesats	14,6	11,8	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4
Skattebasen som andel av BNP	26,6	25,5	25,5	25,3	24,9	23,9	23,6	23,5
Indirekta skatter¹								
Andel av BNP	13,7	14,2	14,0	14,4	14,6	14,9	15,0	14,7
Implicit skattesats	27,8	29,5	29,2	28,8	28,6	28,4	28,1	28,0
Skattebasen som andel av BNP	49,1	48,1	48,1	50,0	50,9	52,6	53,3	52,6
Arbetsgivaravgifter och egenföretagaravgifter²								
Andel av BNP	14,3	14,0	13,9	14,0	14,0	14,2	14,4	14,5
Implicit skattesats	34,6	34,1	34,0	33,9	33,9	33,9	33,8	33,8
Skattebasen som andel av BNP	41,3	41,1	41,0	41,2	41,5	42,1	42,4	42,8

¹ Exklusive löneberoende indirekta skatter.

² Inklusive löneberoende indirekta skatter.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Offentliga inkomster

En schablonmässig metod för framskrivningar av offentliga sektorns inkomster är att skatter och avgifter anges som en konstant andel av BNP. Metoden innebär i praktiken att skattereglerna antas förändras om skattebaserna inte växer i takt med BNP. De beräkningar som redovisas här bygger på ett antagande om konstanta skattesatser i

förhållande till skattebaserna. Följaktligen kommer den aggregerade skattekvoten att variera om skattebaserna utvecklas på annat sätt än BNP. Denna metod avspeglar oförändrade skatteregler. Stabila skattesatser över tiden är fördelaktigt både av effektivitetsskäl och av fördelningspolitiska skäl. I tabell A.2 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.

För att överskottsmålet ska uppfyllas varje enskilt år t.o.m. 2015 krävs en viss budgetförstärkning 2009 som schablonmässigt läggs på hushållens inkomstskatt. Efter 2015 antas skattereglerna vara oförändrade. Trots det ökar skattekvoten (skatter och avgifter som andel av BNP) med 1,5 procentenheter under perioden 2005–2050. Orsaken är att viktiga skattebaser som lönesumma, skattepliktiga transfereringar (bl.a. pensioner) och hushållens konsumtion växer snabbare än BNP.

Offentliga konsumtionsutgifter

Beräkningen av de offentliga konsumtionsutgifterna bygger på ålders- och könsfördelade styckkostnader för barnomsorg, ungdomsutbildning (grundskola och gymnasium), vuxenutbildning (kommunalt vuxengymnasium och högskola), sjukvård (öppen och slutenvård) samt äldreomsorg (hemtjänst och särskilt boende). Samtliga dessa utgiftsområden skrivs volymmässigt fram med befolkningsförändringen i relevant åldersgrupp för kvinnor respektive män. Övriga konsumtionsutgifter, som framförallt består av allmän förvaltning, rättsväsende och försvar, antas följa förändringen i totalbefolkningen. Prisutvecklingen i offentlig konsumtion är en sammanvägning av löne- och prisutvecklingen med vikter som avspeglar konsumtionens sammansättning inom respektive verksamhetsområde. I beräkningarna antas att produktivitetens utvecklingen i all offentlig verksamhet är noll, vilket innebär att priset på offentlig konsumtion växer ca 1,5 procentenheter snabbare än KPI per år (se appendix B i föregående års svenska konvergensprogram).

Tabell A.3: Offentlig konsumtion

Procent av BNP

	2000	2005	2010	2015	2020	2030	2040	2050
Summa konsumtion	26,6	27,6	27,3	27,3	28,1	30,5	30,9	30,9
Barnomsorg	1,6	1,6	1,7	1,8	1,9	1,9	1,9	2,0
Ungdomsutbildning	3,7	3,9	3,7	3,5	3,7	3,9	3,9	3,8
Vuxenutbildning	2,0	2,0	2,0	2,0	1,9	1,9	1,9	1,9
Sjukvård	6,0	6,3	6,3	6,5	6,8	7,4	7,6	7,6
Äldreomsorg	3,7	4,2	4,3	4,4	4,8	6,3	6,9	7,2
Övrig verksamhet	9,6	9,7	9,4	9,2	9,1	9,0	8,7	8,4

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Transfereringar

I kalkylerna förutsätts en viss standardsäkring av de offentliga transfereringssystemen. För en stor del av transfereringarna finns ett regelverk som automatiskt höjer utgifterna i takt med den reala tillväxten i ekonomin. Detta gäller för pensioner som räknas upp med inkomstindex, och delvis även för transfereringar som ersätter inkomstbortfall, t.ex. sjuk- och föräldraförsäkringen. Transfereringar som saknar en automatisk standardsäkring, t.ex.

barnbidrag och studiestöd, antas öka i takt med lönerna. En sådan standardsäkring motverkar den urholkning av hushållstransfereringarna som skulle ske om kalkylen enbart byggde på en prisframskrivning på så lång sikt som närmare 50 år.

Tabell A.4: Offentliga sektorns transfereringar

Procent av BNP

	2000	2005	2010	2015	2020	2030	2040	2050
Summa transfereringar	21,4	21,9	21,1	21,9	22,3	23,2	23,5	23,0
Transfereringar till hushåll	18,4	18,7	18,0	18,9	19,2	20,1	20,5	20,0
Ålderdom	8,5	8,8	8,9	9,8	10,1	10,6	10,9	10,3
Ohälsa	3,9	4,4	4,3	4,2	4,2	4,4	4,4	4,5
Barn/studier	2,4	2,3	2,3	2,3	2,4	2,5	2,5	2,5
Arbetsmarknad	1,9	1,7	1,3	1,3	1,2	1,3	1,3	1,3
Övrigt	1,7	1,5	1,3	1,3	1,3	1,4	1,4	1,4
Transfereringar till företag	1,8	1,6	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
Transfereringar till utland	1,2	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6

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

Ålderspensionssystemet

I tabell A.5 redovisas ålderspensionssystemets inkomster och utgifter samt dess finansiella ställning. Det finansiella sparandet försämras i takt med att pensionsutgifterna ökar till följd av ökande antal pensionärer. Trots de växande utgifterna har ålderspensionssystemet betydande tillgångar vid utgången av beräkningsperioden.

Tabell A.5: Ålderspensionssystemet

Procent av BNP

	2000	2005	2010	2015	2020	2030	2040	2050
Inkomster	10,8	8,6	8,5	8,7	8,7	8,9	8,8	8,9
Avgifter	6,7	6,8	6,6	6,5	6,6	6,7	6,7	6,8
Premiepensionsmedel	2,6	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Räntor, utdelningar m.m.	1,5	0,9	1,0	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1
Utgifter	8,6	6,6	7,0	7,7	7,8	8,2	8,4	7,9
Pensioner	6,3	6,5	6,9	7,6	7,8	8,1	8,4	7,9
Övrigt	2,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Finansiellt sparande	2,2	2,0	1,5	1,0	0,9	0,7	0,4	1,0
Finansiella tillgångar, netto	35,6	32,1	34,2	35,2	35,5	35,8	32,8	32,9

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

I tabell A.6 presenteras ett antal nyckelvariabler från det svenska konvergensprogrammet i den uppställning som EU kommissionen rekommenderar.

Tabell A.6: Långsiktig offentlig-finansiell hållbarhet

	2000	2005	2010	2015	2020	2030	2040	2050
Procent av BNP								
Summa utgifter	54,7	54,5	53,4	53,6	54,1	56,9	57,6	57,3
Åldersrelaterade	27,1	29,0	28,9	29,9	31,1	34,1	35,1	34,9
Pensioner	10,3	11,2	11,1	11,9	12,1	12,8	13,1	12,5
Garantipension	0,5	0,9	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9	0,8
Ålderspension	6,3	6,5	6,9	7,6	7,8	8,1	8,4	7,9
Övriga pensioner (förtids-, efterlevande-)	2,9	3,3	3,0	2,9	2,9	3,1	3,1	3,1
Offentliga avtalspensioner	0,6	0,6	0,5	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7
Sjukvård	6,0	6,3	6,3	6,5	6,8	7,4	7,6	7,6
Äldreomsorg	3,7	4,2	4,3	4,4	4,8	6,3	6,9	7,2
Utbildning	7,2	7,3	7,3	7,1	7,3	7,6	7,6	7,5
Övriga åldersrelaterade utgifter	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ränteutgifter	4,1	2,0	2,2	2,0	1,6	1,5	1,9	2,4
Summa inkomster	59,7	55,9	55,4	55,6	55,8	56,5	56,4	55,9
kapitalinkomster	3,1	2,3	2,1	2,3	2,3	2,4	2,2	2,2
därav pensionssystemet	1,5	0,9	1,0	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1
Tillgångar i pensionsfonder	35,8	32,3	34,3	35,3	35,6	35,8	32,3	32,1
därav andra tillgångar än statspapper	20,9	24,1	27,9	31,6	34,0	34,3	31,0	30,8
Antaganden								
Arbetsproduktivetstillväxt, BNP-nivå	3,7	2,0	2,0	2,1	1,9	1,7	1,8	1,9
BNP-tillväxt	4,3	2,4	2,4	2,2	1,9	1,5	1,8	2,0
Arbetskraftsdeltagande, män 20-64 år	84,0	83,9	83,4	84,0	84,7	84,3	84,7	84,5
Arbetskraftsdeltagande, kvinnor 20-64 år	78,4	78,7	78,0	78,6	79,4	78,7	78,9	78,7
Arbetskraftsdeltagande, båda könen 20-64 år	81,2	81,3	80,8	81,4	82,1	81,5	81,8	81,6
Arbetslöshet	5,0	5,9	4,5	4,4	4,4	4,5	4,5	4,4
Befolkning 65 år och äldre som andel av total befolkning	17,2	17,3	18,6	20,3	21,1	22,7	23,6	23,2

Appendix B Jämförelse med långsiktiga framskrivningar till the Ageing Working Group

Kommittén för ekonomisk politik (KEP) arbetar med att ta fram långsiktiga beräkningar för samtliga 25 medlemsstaters offentliga finanser. En rapport med de offentlig-finansiella beräkningarna kommer att läggas fram inför vårtoppmötet 2006. I dagsläget har KEP tagit fram preliminära makroekonomiska antaganden som ska ligga till grund för de offentlig-finansiella beräkningarna. Beräkningarna i denna publikation baseras dock på det underlag som redovisats för Riksdagen i budgetpropositionen för 2006, bilaga1, Svensk Ekonomi. I detta avsnitt jämförs ett antal makroekonomiska nyckeltal från dessa två källor.

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

Index 2005=100 om inte annat anges

	2005	2010	2015	2020	2030	2040	2050
Befolkning 15-64 år							
KEP	100	102,1	100,6	100,5	101,2	101,5	103,2
Konvergensprogram	100	101,4	100,2	100,6	101,7	103,4	106,4
Sysselsatta 15-64 år							
KEP	100	103,7	104,7	105,3	105,8	106,3	108,5
Konvergensprogram	100	102,5	103,3	104,1	104,1	105,9	109,2
Arbetslöshet, procent av arbetskraften							
KEP	5,0	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3
Konvergensprogram	5,9	4,5	4,5	4,4	4,5	4,5	4,4
Arbetade timmar							
KEP	100	103,2	104,2	104,8	105,3	105,9	108,0
Konvergensprogram	100	101,9	102,0	101,7	99,5	99,3	100,2
Arbetsproduktivitet							
KEP	100	111,9	127,6	144,4	176,8	209,7	248,5
Konvergensprogram	100	110,6	122,6	134,8	159,0	190,6	230,6
BNP							
KEP	100	115,4	133,0	151,3	186,2	221,9	268,4
Konvergensprogram	100	112,8	125,6	138,1	160,4	192,3	233,6
BNP per capita							
KEP	100	113,2	127,8	142,4	169,3	198,8	237,0
Konvergensprogram	100	110,5	120,4	129,3	144,6	169,5	200,9

Källor: EU-kommissionen och Finansdepartementet.

KEP använder i sina beräkningar en befolkningsprognos som producerats av Eurostat under våren 2005. I denna utvecklas befolkningen i yrkesverksam ålder något starkare det närmaste årtiondet än i SCBs prognos från maj 2005. På längre sikt är befolkningsutvecklingen dock snabbare i SCBs prognos. KEP antar att en större andel av den yrkesverksamma befolkningen kommer att vara sysselsatt och att den öppna arbetslösheten blir marginellt lägre. Detta får till följd att sysselsättningsutvecklingen är starkare i KEP:s framskrivning fram till den andra hälften av 2040-talet, trots att den underliggande befolkningsutvecklingen är svagare. Antalet arbetstimmar utvecklas i KEP:s framskrivning i paritet med sysselsättningsutvecklingen, medan det svenska konvergensprogrammet antar att medelarbetstid gradvis minskar. Det får till följd att antalet arbetade timmar är mer eller mindre oförändrade på längre sikt i det svenska konvergensprogrammet, medan de är ca 8 % högre 2050 än 2005 i KEP:s beräkningar.

Även arbetsproduktiviteten utvecklas något starkare i KEP:s scenario än i det svenska konvergensprogrammet. Skillnaden är dock relativt liten. I genomsnitt växer BNP per arbetad timme med 2,04 % per år i KEP:s underlag och med 1,87 % per år i konvergensprogrammet. En starkare utveckling för både arbetskraftutbud och produktivitet utveckling får till följd att BNP i volymtermer växer snabbare i KEP:s underlag. Den sammanlagda produktionen är dubbelt så stor 2035 som 2005 i detta underlag, och nästan 170 % större 2050, medan man i det svenska underlaget får vänta till 2042 för att BNP skall fördubblas jämfört med 2005. Eftersom befolkningstillväxten på sikt är något starkare i det svenska underlaget blir skillnaden i framskrivningen av BNP per capita mindre än för BNP. BNP per capita är ungefär dubbelt så stor 2050 som 2005 i den svenska beräkningen, men ca 137 % större än 2005 i KEP:s beräkning.

Diagram B.1 Skillnader mellan KEP och konvergensprogrammet

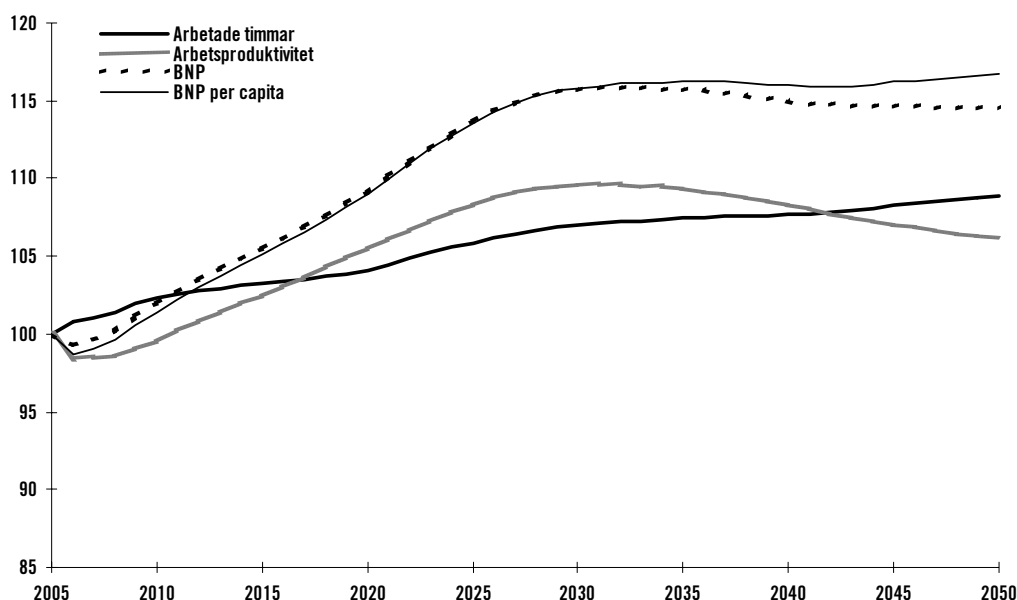


Diagram B.1 visar hur antalet arbetade timmar, arbetsproduktiviteten, BNP och BNP per capita utvecklas från 2005 och framåt i KEP:s framskrivning relativt det svenska konvergensprogrammet. Antalet arbetade timmar ökar i snabbare takt i KEP:s framskrivning varje år från 2005 till 2050. Omkring 2025 arbetas det ca 5 % fler timmar i detta scenario än i det svenska konvergensprogrammet, och 2050 omkring 8 % fler timmar. Även arbetsproduktiviteten utvecklas snabbare i KEP:s framskrivning från 2006 till omkring 2030, då ca 10 % mer varor och tjänster produceras per arbetstimme än i det svenska konvergensprogrammet. Efter 2030 är utvecklingen den omvända. Produktiviteten ökar snabbare i det scenario som ligger till grund för beräkningarna i denna publikation, men produktivetsnivån är fortfarande väsentligt högre i KEP:s beräkningar 2050. Utvecklingen av antalet arbetade timmar och arbetsproduktiviteten får till följd att BNP och BNP per capita växer snabbare i KEP:s framskrivning fram till omkring 2030. Under åren därefter är tillväxttakten ungefär den samma i de båda scenarierna, men BNP-nivån är ca 15 % högre i det underlag som används för KEP:s beräkningar. En mindre skillnad i befolkningsutvecklingen i de båda scenarierna får till följd att BNP per capita ökar något snabbare än BNP i KEP:s underlag än i det svenska konvergensprogrammet.

Appendix C Tabeller

Tabell C.1: Prognosförutsättningar

Årsgenomsnitt, om inget annat anges

	2004	2005	2006	2007	2008
BNP världen ¹	4,9	4,1	4,1	3,8	3,8
BNP EU-15 ¹	2,3	1,4	1,9	2,2	2,4
HIKP EU ¹	2,1	2,0	1,9	1,9	1,8
Timlön i Sverige ¹	3,3	3,3	3,4	4,0	4,0
TCW-index	122	127	124	121	121
SEK/EUR ²	8,98	9,20	9,10	8,90	8,90
EUR/USD ²	1,34	1,25	1,35	1,40	1,40
Tysk 10-årsränta, årsgenomsnitt	4,06	3,53	4,01	4,20	4,28
Svensk 10-årsränta, årsgenomsnitt	4,42	3,53	3,97	4,26	4,35
Svensk 6-månaders ränta, årsgenomsnitt	2,17	1,88	2,38	3,40	4,00
Oljepris, (Brent, USD/fat)	39	53	47	42	40

¹ Årlig procentuell förändring.

² Kurs vid årets slut.

Källa: Finansdepartementet.

Tabell C.2: Den offentliga sektorns finanser

Procent av BNP

	Nivå 2004	2004	2005	2006	2007	2008
Inkomster	1 498	58,8	58,9	58,0	57,8	57,7
Skatter och avgifter	1 296	50,9	50,7	49,9	49,8	49,8
Skatter	933	36,6	36,4	36,4	36,3	36,3
Direkta skatter	499	19,6	19,3	18,8	18,9	18,9
Produkt och produktionskatter	432	17,0	17,0	17,6	17,4	17,4
Kapitalskatter	3	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Socialförsäkringsavgifter	369	14,5	14,5	13,7	13,8	13,4
Kapitalinkomster	49	1,9	2,1	2,0	1,9	1,8
Övriga inkomster	147	5,8	5,9	5,9	5,9	6,3
Utgifter	1 457	57,2	57,3	57,1	56,6	56,0
Kollektiv konsumtion	699	27,4	27,3	27,3	27,2	27,1
Totala sociala transfereringar	536	21,1	20,8	20,3	19,9	19,8
I natura	77	3,0	3,0	3,0	3,0	2,9
Transfereringar	459	18,0	17,8	17,3	17,0	16,9
Räntor	41	1,6	1,6	1,6	1,7	1,9
Subventioner	37	1,4	1,5	1,5	1,4	1,3
Investeringar	79	3,1	3,1	3,1	3,0	3,0
Övriga utgifter	66	2,6	2,9	3,3	3,3	3,0
Finansiellt sparande	41	1,6	1,6	0,9	1,2	1,7
Primärt finansiellt sparande	82	3,2	3,2	2,5	3,0	3,6
Strukturellt sparande	60	2,4	2,4	1,2	1,2	1,7
Strukturellt primärt sparande	101	4,0	4,0	2,8	2,9	3,6
Staten	-9	-0,3	-0,7	-1,3	-0,9	-0,2
Ålderspensionssystemet	48	1,9	2,0	1,9	1,8	1,7
Kommuner	2	0,1	0,4	0,3	0,3	0,3

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Tabell C 3: Den konsoliderade bruttoskuldens utveckling*Procent av BNP*

	2004	2005	2006	2007	2008
Konsoliderad bruttoskuld	51,1	50,9	49,4	47,8	46,0
Bruttoskuldens förändring	-0,9	-0,2	-1,6	-1,6	-1,8
<i>bidrag till förändringen</i>					
Primärt finansiellt sparande	-3,2	-3,2	-2,5	-3,0	-3,6
Räntor, konsoliderade	1,6	1,6	1,6	1,7	1,9
Stock-Flöde	2,9	2,8	2,0	2,0	2,0
Periodisering av räntor och skatter	1,6	0,1	0,4	0,2	0,3
ÅP-systemet placeringar exkl. statsobligationer	2,0	1,9	1,8	1,7	1,6
Värdeändring på statsskulden	-0,9	0,7	-0,2	0,0	0,0
Övrigt	0,1	0,3	0,0	0,1	0,1
Nominell BNP-tillväxt	-2,2	-1,5	-2,7	-2,3	-2,1
Implicit ränta	3,2	3,2	3,3	3,7	4,1

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Appendix D Budgetprocessen och det finanspolitiska ramverket

I mitten av 1990-talet reformerades den svenska budgetprocessen. Detta gällde både utformningen av förslaget till statsbudget och den process med vilken den svenska riksdagen beslutar om statsbudgeten. Även uppföljningen av genomförandet av den beslutade statsbudgeten stärktes.

En central egenskap i budgetprocessen – både i regeringen och i riksdag – är att den är en uppifrån och nedåtriktad process. Regeringens beredning startar från de budgetpolitiska målen och restriktionerna. Den svenska riksdagen har ställt sig bakom regeringens medelfristiga mål om ett överskott i den offentliga sektorns finansiella sparande på 2 % av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Den viktigaste restriktionen är det fleråriga rullande taket för statens utgifter.

Utgiftstaket är uttryckt i nominella tal för vart och ett av de tre närmast kommande åren. Det betyder att det för det närmast följande året finns alltid ett utgiftstak som är beslutat tidigare och såsom styr budgetprocessen. Utgiftstaket utgör en restriktion både i beredningen av statsbudgeten och i genomförandet av den beslutade budgeten. Som en följd härav sker en mycket noggrann uppföljning av budgetens genomförande. Vid behov vidtas åtgärder för att hålla utgifterna under det beslutade utgiftstaket.

Utgiftstaket innefattar statens utgifter och utgifterna för pensionssystemet. Det täcker ca två tredjedelar av den konsoliderade offentliga sektorns utgifter. Konjunkturkänsliga utgifter som merparten av utgifter för arbetsmarknadspolitiska program och arbetslöshetsförsäkring ingår. Variationer i dessa utgifter skall kunna fångas upp i den marginal som finns mellan utgiftstaket och beslutade utgifter. Vid sidan av utgiftstaket finns räntorna för statsskulden som regeringen inte på kort sikt kan påverka. Kommunernas och landstingens utgifter ingår inte under taket för statens utgifter eftersom dessa har en hög grad av finansiell autonomi.

Målet för det finansiella sparandet avser hela den offentliga sektorn och är definierat i ESA95-termer. Målet lades fast 1997 och innebär att den konsoliderade offentliga sektorns finansiella sparande skall uppgå till 2 % av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel.

Med utgångspunkt i ett tidigare beslutat utgiftstak och målet för det finansiella sparandet fördelar regeringen de samlade utgifterna på 27 utgiftsområden med ledning av de politiska prioriteringarna. Därefter fördelas utgifterna inom vart och ett av utgiftsområdena på anslag. Sammanlagt finns det ca 490 anslag. Detta utgör således ett tydligt uppifrån och ned-förfarande.

I riksdagen fastställs med ett beslut utgiftstaket för år $t+3$ (alt. $t+2$) och storleken på vart och ett av de 27 utgiftsområdena för år $t+1$. I samma beslut ingår beräkningen av statens inkomster för år $t+1$. Med detta beslut, som bereds i finansutskottet, läggs huvuddragen av statsbudgeten fast. Därefter har de specialiserade utskotten i parlamentet till uppgift att fördela pengar på anslagen inom de olika utgiftsområdena. Därvid får de utgiftsramar som

parlamentet beslutat om inte överskridas. Även i beslutsprocessen finns således ett tydligt *uppifrån och ned-förfarande*.

De rättsliga reglerna för budgetprocessen finns i regeringsformen, riksdagsordningen och lagen om statsbudgeten.

Appendix E Kvaliteten i de offentliga finanserna: Myndigheter

Sverige har en relativt stor offentlig sektor. Det ställer krav på att resurserna används produktivt och effektivt. Revision är ett inslag i politiken som funnits länge, men på senare tid har även en fördjupning inom centrala politikområden skett.

Ett flertal mindre myndigheter följer kontinuerligt upp och utvärderar den statliga verksamheten. Dessa är ofta fristående från de myndigheter som har ansvar för politikens utförande. Vissa av dessa är specialiserade på centrala politikområden, exempelvis arbetsmarknadspolitik och tillväxtpolitik. Andra, som Riksrevisionen (RiR), har ett bredare angreppssätt och har eget mandat att studera samtliga statliga politikområden.

Även Riksdag och Regering har funktioner för att studera politikens utfall. Det mest framträdande är kommittéväsendet, där regeringen uppdrar om att olika politikområden ska belysas. Kommittéerna arbetar dock under begränsad tid. En mer permanent institution är Finansdepartementets långtidsutredningar (LU). Inom regeringskansliet finns även Expertrådet för Samhällsekonomiska Studier (ESS) vars arbete redovisas nedan under Regeringskansliet. Även Riksdagens utskott sjsätter utredningar och belysning av olika politiska frågor.

I andra fall finns analys- och utredningsenheter förlagda på de myndigheter som ansvarar för politikens utförande. De har ett integrerat ansvar att kontinuerligt följa den egna verksamhetens utveckling och avrapportera måluppfyllelsen inom sitt ansvarsområde.

De som redovisas nedan är myndigheter som inte har till uppgift att utvärdera eller följa upp den egna verksamheten.

ESV:

Ekonomistyrningsverket (ESV) är en myndighet som utvecklar den ekonomiska styrningen för regeringen, Regeringskansliet och andra statliga myndigheter samt gör analyser och prognoser av statens ekonomi.

www.esv.se

IAF:

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) ansvarar för att tillse att regelverket kring arbetslöshetsförsäkringen efterlevs av individer, arbetslöshetskassorna och Arbetsmarknadsverket (AMV). Arbetet syftar till att skapa förutsättningar för en aktiv och tydlig omställningsförsäkring, vilket leder till förbättrad funktion på arbetsmarknaden och kortare arbetslöshetstider.

www.iaf.se

IFAU:

Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) är ett forskningsinstitut under Näringsdepartementet. IFAU ska främja, stödja och genomföra:

- utvärdering av arbetsmarknadspolitiskt motiverade åtgärder,
- studier av arbetsmarknadens funktionssätt samt,

- utvärdering av effekterna på arbetsmarknaden av åtgärder inom utbildningsväsendet.

Förutom forskning arbetar IFAU med att:

- sprida kunskap om institutets verksamhet genom publikationer, seminarier, kurser och konferenser
- bygga upp ett bibliotek av svenska utvärderingsstudier,
- påverka datainsamling och göra data lättillgängliga för forskare runt om i landet.

www.ifau.se

ITPS:

Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) är en statlig myndighet med ansvar för omvärldsanalyser, utvärderingar och delar av den officiella statistiken. Omvärldsanalyser av villkoren för tillväxtpolitik så att beslutsfattare får aktuell kunskap och kan ställa krav på förändringar. Analyserna avser utvecklingen både internationellt och i Sverige. Utvärderingar för att dra lärdom av hittills genomförda närings- och regionalpolitiska åtgärder, i Sverige och internationellt. Statistikproduktion så att regeringskansliet, myndigheter, forskare och utredare kan arbeta med aktuella tillväxtpolitiska data. ITPS har ett särskilt ansvar för delar av företagsstatistiken.

www.itps.se

KI:

Konjunkturinstitutet (KI) är en myndighet under Finansdepartementet, vars uppgift primärt är att ta fram prognoser som kan användas som beslutsunderlag för den ekonomiska politiken. KI bedriver även forskning inom områdena makroekonomi: arbetsmarknad, produktivitet, finanspolitik, samt miljöekonomi.

www.konj.se

Regeringskansliet:

I viss utsträckning finns även utrednings- och uppföljningsresurser hos regeringskansliets olika departement. Att nämna är Näringsdepartementets analys- och utredningssektariat samt Långtidsutredningarna (LU) som utförs av finansdepartementets struktureenhet. Inom regeringskansliet verkar också Expertgruppen för Samhälls-ekonomiska Studier (ESS), som har till uppgift att:

- bevaka och sammanställa vad utredningar och forskarrapporter på policyrelevanta områden kommer fram till, såväl nationellt som internationellt
- utifrån dessa sammanställningar ange vad som kan bedömas vara policyrelevant i dessa utredningar/rapporter, samt utforma ett första utkast till policy slutsatser som sedan ska beredas vidare inom Finansdepartementet
- initiera utvärderingar av offentlig och privat verksamhet
- ta fram underlag för omprövning av statliga åtaganden
- bevaka kunskapscentra som arbetar med systematiska kunskapsöversikter i syfte att utveckla politik, samt följa utvecklingen inom detta område
- bidra till kunskapsspridningen om budgetpolitiska och samhällsekonomiska frågor

www.regeringen.se

Riksrevisionen:

Riksrevisionen (RiR) ska förbättra statens resursanvändning och göra förvaltningen mer effektiv genom att granska hela den statliga verksamheten. Myndigheten ingår i riksdagens kontrollmakt och spelar en viktig roll i vårt demokratiska system. Riksrevisionen granskar såväl myndigheternas redovisning som effektiviteten i statens åtaganden.

Riksrevisionens oberoende garanteras i regeringsformen: de tre riksrevisorerna beslutar vad som ska granskas, hur granskningen ska gå till och vilka slutsatser som ska dras av granskningen.

www.riksrevisionen.se

Socialstyrelsen:

Socialstyrelsen (SoS) är nationell expert- och tillsynsmyndighet för verksamhet som rör socialtjänst, hälsoskydd, smittskydd och hälso- och sjukvård. Man ska verka för att insatserna på dessa områden har god kvalitet och fördelas efter behov på ett kostnads-effektivt sätt och inom rådande lagstiftning.

www.socialstyrelsen.se

Statskontoret:

Statskontoret är en stabsmyndighet till regeringen som bl.a. har till uppgift att främja en effektiv offentlig sektor. Genom uppföljningar och utvärderingar ges regeringen underlag för sin styrning av den offentliga verksamheten samt omprövningar av offentliga åtaganden. Statskontorets rapporter syftar också till att visa på effekterna av statliga åtgärder och reformer inom olika politikområden.

www.statskontoret.se