



REGERINGSKANSLIET

Finansdepartementet

Uppdatering av Sveriges konvergensprogram

November 2004

I Inledning

I enlighet med rådets förordning (EG) 1466/97 överlämnade Sverige i december 1998 sitt konvergensprogram. Programmet utvärderades och godkändes av rådet under våren 1999. Enligt rådets förordning skall en uppdatering av konvergensprogrammet inlämnas årligen. Uppdateringar överlämnades i november åren 1999 till 2003 och godkändes tidigt påföljande år. Föreliggande uppdatering har utarbetats parallellt med budgetpropositionen för 2005 som förelades riksdagen den 20 september 2004. Budgetpropositionen bygger på en överenskommelse mellan den socialdemokratiska regeringen, Miljöpartiet och Vänsterpartiet.

Uppdateringen av konvergensprogrammet baseras på den bedömning av den svenska ekonomin som redovisas i budgetpropositionen för 2005. Prognosarbetet slutfördes den 13 september 2004. Denna bedömning innebär att utsikterna för 2004 har förstärkts jämfört med prognosen i det uppdaterade programmet 2003. Bedömningen för 2005 innebär att aktiviteten i den svenska ekonomin beräknas bli något starkare än vad som prognoserades i förra årets program. Den ekonomiska politikens inriktning och de budgetpolitiska mål som presenterades i konvergensprogrammet 1998 ligger fast. Det 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 uppsatta 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 långsiktiga tillväxtförutsättningar skall stärkas så att målet om 80 procents reguljär sysselsättning och en halvering av socialbidragsberoendet nås.

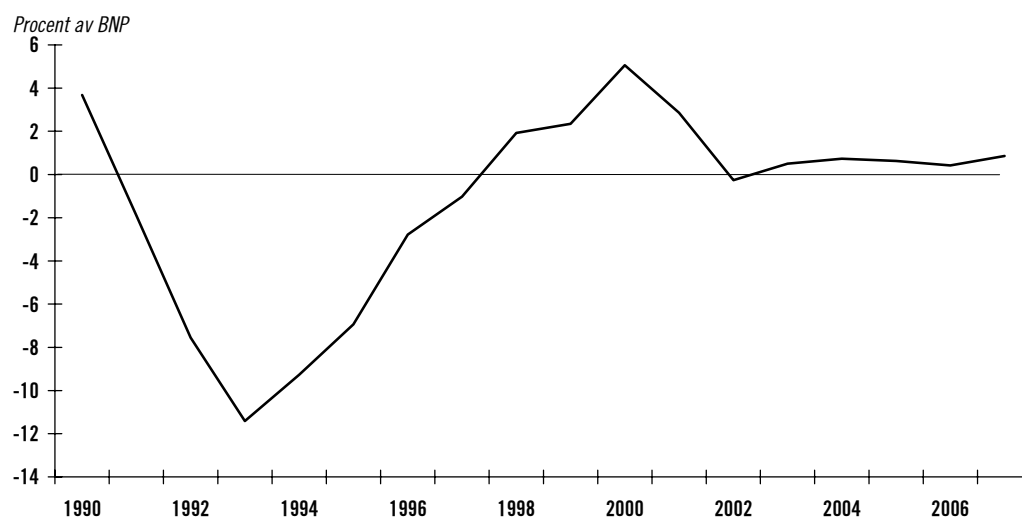
Enligt Stabilitets- och tillväxtpakten skall medlemsstaterna eftersträva offentliga finanser som i ett medelfristigt perspektiv befinner sig nära balans eller i överskott. Den svenska riksdagen har ställt sig bakom regeringens mål om ett överskott i den offentliga sektorns finansiella sparande på 2 %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

Det övergripande överskottsmålet på 2 % av BNP över en konjunkturcykel ligger fast. De prognoser och kalkyler som redovisas i budgetpropositionen för 2005 innebär att överskottet i de samlade offentliga finanserna förstärks till 0,9 % av BNP 2007. Det innebär en förbättring med 0,3 procentenheter från 2005. Förstärkningen beror på det förbättrade konjunkturläget. Under perioden 2000–2007 uppgår det genomsnittliga överskottet till 1,4 % av BNP.

I 2003 års ekonomiska vårproposition angav regeringen att ett preciserat mål för överskottet fortsättningsvis kommer att föreslås endast för nästkommande budgetår och inte som tidigare på tre års sikt. I budgetpropositionen för 2004 föreslog regeringen att målet för det finansiella sparandet i den offentliga sektorn 2004 skulle fastställas till minst 0,5 % av BNP, vilket också beslutades av riksdagen. Jämfört med bedömningen i den propositionen förutses BNP-tillväxten nu bli väsentligt starkare under 2004. Fortfarande finns emellertid outnyttjade resurser i ekonomin eftersom sysselsättningen inte har förbättrats. Det finns mot den bakgrunden ingen anledning att ompröva det tidigare fastställda målet för 2004. Eftersom det faktiska sparandet förväntas uppgå till 0,7 % bedöms överskottsmålet för 2004 klaras.

För att säkerställa det övergripande överskottsmålet föreslår regeringen i budgetpropositionen för 2005 att den offentliga sektorns finansiella sparande skall uppgå till minst 0,5 % av BNP 2005. Inriktningen av finanspolitiken innebär att överskottet beräknas uppgå till 0,6 % av BNP 2005. Därmed lämnas en viss marginal för osäkerhet i prognoserna.

Diagram 1: Den offentliga sektorns finansiella sparande



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. De fastställda taken för åren 2005 och 2006 uppgår till 870 respektive 907 miljarder kronor eller 32,4 och 32,2 % av BNP. Regeringen föreslår i Budgetpropositionen för 2005 ingen nivå för utgiftstaket 2007. Förslag kommer att lämnas i budgetpropositionen för 2006. Fastställs därvid utgiftstaken på en nivå som innebär att utgiftstaket som andel av potentiell BNP är oförändrat mellan 2006 och 2007 uppgår utgiftstaket för 2007 till 943 miljarder kronor eller 32,0 % av BNP. Fr.o.m. 2000 gäller ett lagstadgat krav på balanserade budgetar för kommuner och landsting.

I den lagstiftning om Riksbankens ställning, som trädde i kraft 1999, fastställs att målet för penningpolitiken är att upprätthålla ett fast penningvärde. Lagstiftningen innebär också att en direktion i banken självständigt beslutar i penningpolitiska frågor.

Riksbanken har preciserat målet till en inflation på 2 %, ± 1 procentenhet, mätt med konsumentprisindex (KPI). Riksbanken har förtydligat när det kan finnas skäl att avvika från denna beslutsregel. Det kan gälla om KPI påverkas av tillfälliga faktorer som inte bedöms påverka inflationen varaktigt eller om större avvikelser inträffar och en snabb återgång till målet skulle vara förenat med stora realekonomiska kostnader. I sådana situationer klargör Riksbanken i förväg hur stor avvikelse från inflationsmålet som kan vara motiverad på 1–2 års sikt. Resultatet av folkomröstningen i september 2003 om införandet av euron föranledde inga förändringar i den penning- och valutapolitiska regimen. 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

De i budgetpropositionen föreslagna reformerna tillsammans med tidigare fattade beslut innebär att reformer på ca 28 miljarder kronor genomförs 2005, vilket motsvarar ca 1,0 % av BNP. Satsningar görs på kommunsektorn, internationellt bistånd och infrastruktur. Under åren 2000-2002 genomfördes de tre första stegen i en reform av inkomstskatten i fyra steg för hushållen.

Tabell 1: I statsbudgeten föreslagna reformer 2005

Miljarder kronor

Skatter¹	11,1
Skatt på arbete	9,3
Skatt på kapital	2,2
Skatt på varor och tjänster	-3,8
Övrigt	3,4
Utgiftsreformer	16,7
Förvaltning, rättsväsende	2,0
Internationellt bistånd	0,6
Hälso- och sjukvård, social omsorg	0,8
Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	2,6
Kommunikationer, exkl. lånefinansierade	0,3
Stöd till kommunsektorn	9,5
Övriga utgifter	0,9
Finansiering, minskade utgifter	0,4
Utgiftsökningar inklusive finansiering mm.	16,3
Reformer inklusive finansiering	27,5

¹ Bruttoeffekter av regeländringar, periodiserad redovisning.

² Utgiftsområde.

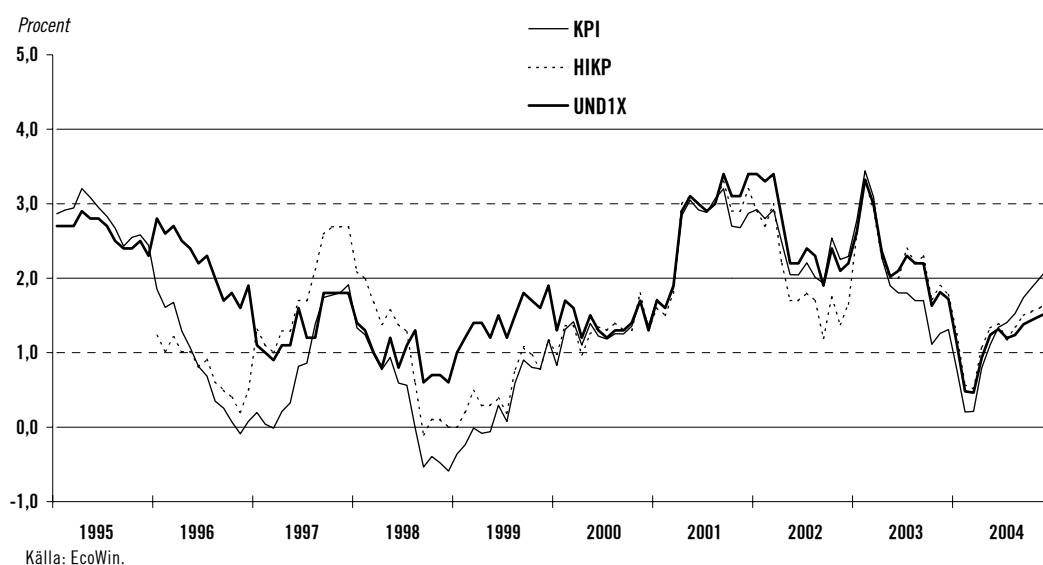
Källa: Finansdepartementet.

För 2005 föreslår regeringen att halva det fjärde steget tas vilket motsvarar en skattesänkning på ca 7 miljarder kronor eller ca 0,3 % av BNP. För 2005 föreslås en grön skatteväxling, som innebär höjningar på bensin-, dieselolja-, el- och fordonsskatt samt att inkomstskatten sänks via höjt grundavdrag för låg- och medelinkomsttagare. Skatteväxlingen omfattar knappt ca 3,5 miljarder kronor. Därutöver avskaffas gåvo- och arvsskatterna och fribeloppen i förmögenhetsskatten för gifta och sammanboende höjs. Sammantaget innebär detta skattesänkningar motsvarande knappt 4 miljarder kronor. Dessa skattesänkningar kommer till inte oväsentlig del företagssektorn tillgodo. Förändringarna balanseras därför genom vissa förändringar i beskattningsreglerna för företag. T.ex. räntebeläggs företagens periodiseringsfondavsättningar. De i budgetpropositionen föreslagna skatteförändringarna innebär en minskning av det statliga skatteuttaget med ca 11 miljarder kronor. Det kommunala skatteuttaget bedöms vara i stort sett oförändrat 2005.

Penningpolitiken

Under 2003 sänkte Riksbanken styrräntan vid tre tillfällen med sammantaget 100 punkter till 2,75 % mot bakgrund av svag svensk och internationell konjunkturutveckling och ett svagt inhemskt inflationstryck. Under hösten 2003 förväntades inflationen ligga i linje med inflationsmålet och resursutnyttjandet bedömdes bli något högre jämfört med tidigare bedömning. I februari 2004 sänkte dock Riksbanken styrräntan med 25 punkter till 2,50 % mot bakgrund av en fortsatt svag internationell och svensk konjunktur och lågt inhemskt inflationstryck. Riksbanken sänkte därefter styrräntan med ytterligare 50 punkter till 2,0 % i april. Inflationen var lägre än väntat, delvis som en följd av låga importpriser, ökad produktivitet och en svag arbetsmarknad. Ett lågt resursutnyttjande och en svag sysselsättningsutveckling i kombination med gynnsamma inflationsutsikter och en starkare krona väntas leda till att Riksbanken lämnar styrräntan oförändrad under resten av 2004. Därefter finns utrymme att strama åt penningpolitiken i takt med att ekonomin växer snabbare och lediga resurser tas i anspråk.

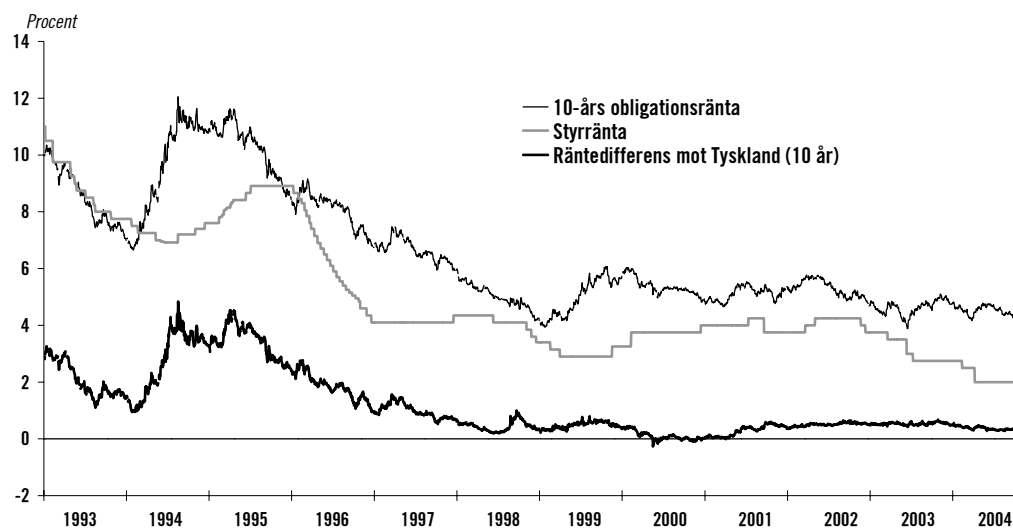
Diagram 2: Inflationen samt Riksbankens toleransintervall



Marknadsräntorna

Ökad makroekonomisk stabilitet med starkare offentliga finanser och lägre inflation låg till grund för fallande räntor under andra halvan 1990-talet. Konjunkturuppgången under slutet av 1990-talet ledde till stigande långräntor under 1999 och inledningen av 2000. Under 2000 dämpades förväntningarna på tillväxten och räntorna föll tillbaka. De negativa konjunktursignalerna blev tydligare under 2001. 2002 präglades av ökad oro på de finansiella marknaderna och fortsatt osäkerhet om styrkan i konjunkturåterhämtningen. Våren 2003 var marknadsräntorna på historiskt låga nivåer. I takt med att osäkerheten på de finansiella marknaderna började avta steg marknadsräntorna kraftigt under sommaren 2003, men tecken på allt lägre inflationstryck bidrog till fallande marknadsräntor under hösten. Under 2004 kom signaler som indikerade att konjunkturuppgången tagit fart och räntorna steg. Under sommaren 2004 gav den makroekonomiska statistiken olika signaler och osäkerheten om styrkan i konjunkturuppgången fick åter marknadsräntorna att falla. De svenska obligationsräntorna har sedan årsskiftet sjunkit något mer än i omvärlden bl.a. mot bakgrund av förväntningar om en fortsatt låg inflation i Sverige. Under perioden 1997–2001 var trenden för räntedifferensen mellan svenska och tyska räntor fallande. Stigande inflation och inflationsförväntningar i kombination med ökad oro på de finansiella marknaderna andra halvåret 2001 ledde till att räntedifferensen mot Tyskland åter ökade. Skillnaden mellan svenska och tyska 10-åriga statsobligationsräntor har varit omkring 0,5 procentenheter de senaste åren, men något lägre under 2004. Stabila svenska offentliga finanser bedöms bidra till den något lägre räntedifferensen, liksom en minskad skillnad mellan styrräntorna i Sverige och euroområdet.

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 förstärkas

under hösten 2001. Under 2002 stabiliserades kronan allt mer och under 2003 och 2004 har kronans utveckling varit relativt stabil. Minskad osäkerhet på de finansiella marknaderna och en stark bytesbalans är faktorer som verkar för en fortsatt stabil utveckling för kronan.

Diagram 4: Kronans utveckling 1993 - 2004



Källa: EcoWin.

IV Konjunkturprognoser och kalkyler

Den svenska ekonomin har under 2004 visat en överraskande god utveckling. Industrikonjunkturen är stark och exporten ökar i snabb takt. Utvecklingen har påverkats positivt av den internationella konjunkturåterhämtningen. Därtill tycks de senaste årens utveckling med fallande investeringar vara brutnen. BNP bedöms öka med 3,5 %. Justerat för effekten av att antalet vardagar är ovanligt stort bedöms ökningen bli 2,9 %. Den goda utvecklingen har hittills inte omfattat arbetsmarknaden. Sänkta inkomstskatter och ökande statsbidrag till kommunerna bidrar emellertid till att stärka den inhemska efterfrågan 2005. Därmed stiger även sysselsättningen och BNP ökar med 3,0 % 2005.

Den internationella konjunkturuppgången påverkar i hög utsträckning den svenska exporten positivt 2004. Dessutom bidrar ökade svenska marknadsandelar till att exporten utvecklas starkt. Samtidigt väntas importen bli förhållandevis låg, framförallt som en följd av lägre import av råolja och petroleumprodukter. Utrikeshandelns bidrag till BNP-tillväxten beräknas uppgå till 1,7 procentenheter 2004. Nästa år bedöms importen stiga snabbare samtidigt som exporttillväxten dämpas något. Bidraget till BNP-tillväxten bedöms därför minska till 0,6 procentenheter. Överskottet i bytesbalansen bedöms fortsätta att öka och uppgå till 7,1 % av BNP 2004 och 7,7 % 2005.

De totala investeringarna föll under perioden 2001–2003. Under första halvåret 2004 bromsades fallet upp och investeringarna bedöms därefter vända uppåt. Såväl den inhemska som den internationella konjunkturuppgången har medfört ett stigande kapacitetsutnyttjande och en förbättrad lönsamhet i företagssektorn. I kombination med låga räntor har det skapat goda förutsättningar för ökade investeringar framöver. Det är

främst inom industrin och de industrinära tjänstebranscherna som investeringarna förväntas öka under 2004. Även bostadsinvesteringarna växer kraftigt, om än från en låg nivå. Kommunernas investeringar utvecklas däremot svagt. Sammantaget bedöms investeringarna öka med 3,2 % i år och med 4,0 % 2005. Även åren därefter bedöms investeringsutvecklingen bli god. 2004 dämpar lagerutvecklingen BNP-tillväxten med 0,1 procentenheter och 2005 förväntas en uppbyggnad av lagren bidra till att höja BNP-tillväxten med 0,2 procentenheter.

Tabell 2: Försörjningsbalans¹

Årlig procentuell volymförändring

	2003	2004	2005	2006	2007
Hushållens konsumtionsutgifter	1,9	2,4	2,7	2,0	2,0
Offentliga konsumtionsutgifter	0,6	0,9	0,8	0,6	0,1
Fasta bruttoinvesteringar	-2,0	3,2	4,0	5,2	5,1
Lagerinvesteringar ²	0,2	-0,1	0,2	0,0	0,0
Export	5,5	8,8	7,5	6,1	5,9
Import	5,0	5,9	7,4	6,1	6,0
BNP	1,6	3,5	3,0	2,5	2,3
BNP nivå, mdkr löpande priser	2 439	2 548	2 687	2 817	2 946

¹ 2004 och 2005 är prognosår. 2006 och 2007 är beräknade med förutsättningen att produktionsgapet sluts 2007.

² Förändring i % av BNP föregående år.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Efter ett antal år med god inkomstökning under slutet av 1990-talet och början av 2000-talet var hushållens realinkomster i stort sett oförändrade 2003 jämfört med året före. Trots det steg hushållens konsumtionsutgifter med nära 2 % i fasta priser. 2004 väntas inkomsterna öka med drygt 2 %, vilket i kombination med en stark förmögenhetsställning ger hushållen utrymme att ytterligare öka sina konsumtionsutgifter framöver. Den senaste tidens svaga utveckling av arbetsmarknaden verkar emellertid återhållande på konsumtionsviljan. Konsumtionstillväxten bedöms 2004 uppgå till 2,4 % 2004 och väntas öka till 2,7 % 2005.

Tabell 3: Bidrag till BNP-tillväxten

Procentenheter

	2003	2004	2005	2006	2007
Slutlig inhemsk efterfrågan	0,8	2,1	2,1	2,1	2,0
Hushållens konsumtionsutgifter	0,9	1,2	1,3	1,0	1,0
Offentliga konsumtionsutgifter	0,2	0,3	0,2	0,2	0,0
Fasta bruttoinvesteringar	-0,3	0,5	0,6	0,8	0,8
Lagerinvesteringar	0,2	-0,1	0,2	0,0	0,0
Nettoexport	0,6	1,7	0,6	0,5	0,5
Export	2,4	3,8	3,4	2,9	2,9
Import	-1,9	-2,2	-2,8	-2,4	-2,5
BNP	1,6	3,5	3,0	2,5	2,3

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Sammanfattningsvis förklaras den ökade BNP-tillväxten från 1,6 % till 3,5 % 2004 av den starkt förbättrade nettoexporten och stärkta investeringar och i viss mån av stärkt konsumtion. Därutöver bidrar den s.k. kalendereffekten till BNP-ökningen med 0,6 procentenheter.

Tabell 4: Nyckeltal¹

Procentuell förändring, om inget annat anges

	2003	2004	2005	2006	2007
KPI, dec-dec	1,4	0,9	2,1	2,0	2,0
HIKP, dec-dec	1,8	1,3	1,5	–	–
UND1X, dec-dec	1,7	1,3	1,2	–	–
BNP-deflator	2,3	0,9	2,4	2,3	2,3
Timplöneökning	3,5	3,4	3,5	3,5	3,5
Antal sysselsatta	–0,3	–0,6	0,8	0,8	0,7
Öppen arbetslöshet ²	4,9	5,6	5,1	4,4	4,2
Arbetsmarknadspolitiska program ²	2,1	2,3	2,5	2,5	2,0
Reguljär sysselsättningsgrad	77,6	77,0	77,0	77,2	77,4
Arbetsproduktivit	3,5	3,2	2,5	2,3	2,3
Bytesbalans ³	6,4	7,1	7,7	8,1	8,6
Disponibel inkomst	–0,1	2,1	2,2	1,4	1,2
Sparkvot ⁵	3,5	3,2	2,6	2,0	1,3

¹ Se även tabell B.1 för prognosförutsättningar.² % av arbetskraften.³ % av BNP.⁵ % av disponibel inkomst. Eget sparande, dvs. exklusive sparande i avtalspensioner.

Källor: Riksbanken, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Den starka produktionsökningen under första halvåret 2004 har åstadkommit med hjälp av stigande medelarbetstid och hög produktivitetstillväxt. Kapacitetsutnyttjandet har ännu inte stigit så pass mycket att det återspeglas i ett ökat antal sysselsatta. Den öppna arbetslösheten beräknas ha kulminerat under andra kvartalet och årsgenomsnittet för 2004 bedöms bli 5,6 %. Den reguljära sysselsättningsgraden för personer mellan 20 och 64 väntas sjunka till 77,0 % från 77,6 året före.

Den starkare konjunkturen förutses slå igenom i en stigande sysselsättning först i början av 2005. Sysselsättningen stimuleras av de inkomstskattesänkningar som föreslås i budgetpropositionen för 2005. Även den kommunala sysselsättningen ökar på grund av de satsningar som föreslås. De arbetsmarknadspolitiska programmen ökar från 2,3 % av arbetskraften 2004 till 2,5 % nästa år. Sammantaget bedöms den öppna arbetslösheten 2005 minska till 5,1 % av BNP och den reguljära sysselsättningsgraden förbli 77 %.

Medelfristigt scenario

I budgetpropositionen presenteras prognoser för 2004 och 2005 och kalkyler för 2006 och 2007. År 2004 beräknas det finnas lediga resurser i ekonomin motsvarande ett produktionsgap på knappt 1,5 % av BNP. Därefter bedöms produktionsgapet minska så att det 2005 uppgår till ca 0,5 % av BNP. Under 2006 bedöms produktionsgapet minska ytterligare och slutas 2007.

V Offentliga finanser

Överskottet i den offentliga sektorns finansiella sparande beräknas 2004 uppgå till 0,7 % av BNP. Sparandet väntas minska 2005 och 2006 för att sedan åter öka till 0,9 % av BNP 2007. Det fortsatt positiva sparandet medför att den finansiella förmögenhetsställningen

förstärks. Den konsoliderade bruttoskulden reduceras som andel av BNP under perioden 2004 till 2007 från 51,7 % till 49,0 och den offentliga sektorns nettotillgångar ökar från 2,2 % av BNP till 3,6 %. Som andel av BNP minskar inkomsterna från 55,5 % av BNP till 54,1 till 54,1. Utgiftskvoten minskar från 54,8 % av BNP till 53,2 %.

Tabell 5: Den offentliga sektorns finanser¹

Procent av BNP

	2003	2004	2005	2006	2007
Inkomster	56,1	55,5	54,7	54,3	54,1
Skatter och avgifter	50,5	50,0	49,2	49,0	48,7
Kapitalinkomster	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2
Övriga inkomster	3,4	3,3	3,2	3,2	3,2
Utgifter	55,6	54,8	54,0	53,9	53,2
Transfereringar	22,2	21,8	21,4	21,4	21,0
Konsumtion	28,3	28,0	27,6	27,3	26,9
Investeringar	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9
Ränteutgifter	2,2	2,1	2,2	2,3	2,4
Finansiellt sparande	0,5	0,7	0,6	0,4	0,9
Primärt finansiellt sparande	0,6	0,6	0,6	0,5	1,0
Konsoliderad bruttoskuld	52,0	51,7	50,5	50,0	49,0
Nettoskuld	-1,2	-2,2	-2,6	-2,9	-3,6

Anm.: Inkomster och utgifter är högre enligt den harmoniserade redovisningen som tillämpas inom EU. Enligt denna redovisning uppgick för 2003 inkomsterna till 59,5 och utgifterna till 58,8 % av BNP.

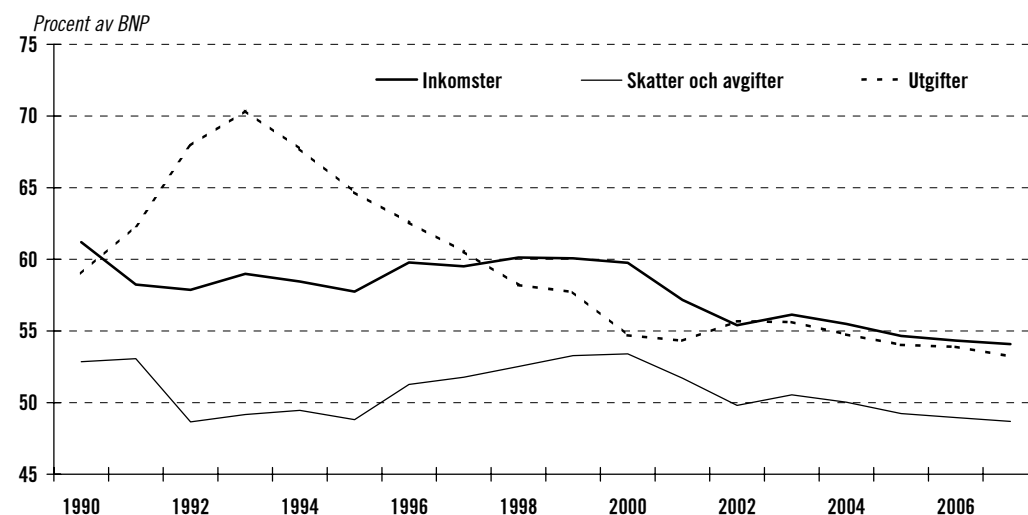
¹ I tabell B.2 presenteras en mer detaljerad uppdelning.

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 finanspolitikens ankare. För att bedöma huruvida överskottsmålet uppfylls enskilda år används en indikator, som avspeglar sparandets strukturella nivå efter justering för tillfälliga effekter. I huvudsak utgörs de tillfälliga effekterna av konjunkturberoende variationer i skatter och utgifter, men även engångseffekter kan förekomma.

Diagram 5: Den offentliga sektorns inkomster och utgifter



Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

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 sparande 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, genom det s.k. produktionsgapet, samt på konjunkturlägets effekter på de offentliga finanserna. Produktionsgapet uppskattas utifrån en sammantagen bedömning av en rad indikatorer för produktion, arbetsmarknad samt pris- och lönebildning. Finansdepartementets bedömning är att en förändring av BNP-gapet med 1 % i genomsnitt påverkar det offentliga sparandet med 0,7 % av BNP.

Enligt preliminära nationalräkenskaper uppgick den offentliga sektorns finansiella sparande 2003 till 0,5 % av BNP. Samtidigt bedöms BNP-gapet ha uppgått till -1,4 % (se tabell 6), vilket innebär att det fanns gott om lediga resurser i ekonomin. Med den ovan beskrivna tumregeln beräknas det strukturella överskottet till 1,5 % av BNP. Avvikelsen från riktmärket 2 % var således relativt begränsad 2003 och väsentligt mindre än 2002. År 2004 beräknas BNP-gapet vara i stort sett lika stort som 2003. Med ett något större finansiellt sparande blir därför även det strukturella sparandet något starkare. Inriktningen av finanspolitiken 2005 innebär att det strukturella sparandet minskar till 1 % av BNP. Det möjliggör insatser som stärker sysselsättningen och minskar arbetslösheten i ett ekonomiskt läge som, trots starkare exportledd konjunktur, ännu inte lett till ökad efterfrågan på arbetskraft.

Tabell 6: Strukturellt överskott i offentliga finanser

Procent av BNP

	2003	2004	2005	2006	2007
Finansiellt sparande	0,5	0,7	0,6	0,4	0,9
Justering för BNP-gap	1,0	0,9	0,4	0,1	0,0
Strukturellt sparande	1,5	1,7	1,0	0,6	0,9
<i>BNP-gap</i>	<i>-1,4</i>	<i>-1,3</i>	<i>-0,5</i>	<i>-0,2</i>	<i>0,0</i>

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

De årsvisa förändringarna av det offentliga 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 7 redovisas förändringen av den offentliga sektorns sparande åren 2003–2007. Den diskretionära politiken i statsbudgeten var expansiv 2003. Den expansiva inriktningen förstärktes av de automatiska stabilisatorerna eftersom BNP-gapet vidgades mellan 2002 och 2003. Övriga saldpåverkande faktorer motverkade stimulansen. Kommunsektorns finanser förstärktes kraftigt bl.a. till följd av kommunala skattehöjningar. Även det förbättrade räntenettet för staten bidrog till förstärkningen av de offentliga finanserna. Sammantaget hade de offentliga finanserna en åtstramande effekt på ekonomin trots att både den diskretionära politiken i statsbudgeten och de automatiska stabilisatorerna var expansiva.

År 2004 beräknas det finansiella sparandet förstärkas något, vilket innebär att de offentliga finanserna får en svagt åtstramande effekt på ekonomin. Bidraget till saldo-

förändringen från de automatiska stabilisatorerna är försumbart, eftersom BNP-gapet i stort sett är oförändrat. Det strukturella sparandet förstärks därför något mellan 2003 och 2004. Finanspolitiken har därmed en något åtstramande inriktning, trots att den diskretionära politiken i statsbudgeten även i år är expansiv. Delvis beror förstärkningen av de offentliga finanserna på att kommunsektorns finanser förbättras kraftigt.

Tabell 7: Indikator för effekter på efterfrågan

Förändring i procent av BNP

	2003	2004	2005	2006	2007
Finansiellt sparande i offentlig sektor	0,8	0,2	-0,1	-0,2	0,4
Automatiska stabilisatorer	-0,7	0,1	0,6	0,2	0,1
Strukturellt sparande	1,5	0,2	-0,7	-0,4	0,3
Diskretionär finanspolitik	-0,5	-0,4	-1,0	-0,4	-0,1
Kapitalkostnader, netto	1,0	0,1	-0,1	-0,2	0,0
Övriga faktorer	1,0	0,4	0,4	0,1	0,4
<i>BNP-gap, förändring i procentenheter</i>	<i>-1,0</i>	<i>0,1</i>	<i>0,8</i>	<i>0,3</i>	<i>0,2</i>

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

År 2005 förstärker de automatiska stabilisatorerna de offentliga finanserna i den uppåtgående konjunkturen. Den automatiska åtstramningen motverkas emellertid fullt ut av en expansiv finanspolitik. Det finansiella sparandet är därför i stort sett oförändrat jämfört med 2004 och effekten på efterfrågan i ekonomin är därmed neutral. Den diskretionära politiken i statsbudgeten är expansiv, men det motverkas i viss utsträckning av att kommunernas finanser förstärks ytterligare.

Under 2006 och 2007 förbättras det finansiella sparandet med sammanlagt 0,2 % av BNP. Hela förstärkningen härrör från de automatiska stabilisatorerna, dvs. det successivt förbättrade konjunkturläget, medan det strukturella sparandet i stort sett är oförändrat.

Sparandets fördelning mellan sektorer

Det finansiella sparandet 2004 fördelas mellan den offentliga sektorns tre delar så att staten får ett underskott på 1,3 % av BNP, medan ålderspensionssystemet visar ett överskott på 2,0 % av BNP och den kommunala sektorn ett överskott på 0,1 % av BNP. Underskottet i staten beräknas öka till 1,8 % av BNP under 2005 samtidigt som pensionssystemets och kommunsektorns överskott ökar något. Statens underskott är lika stort 2006 som 2005, men förväntas minska 2007. Sparandet i ålderspensionssystemet ligger stabilt runt 2 % av BNP under perioden. Den kommunala sektorn förväntas uppvisa små överskott under dessa år.

Tabell 9: Finansiellt sparande och statens budgetsaldo

Procent av BNP

	2003	2004	2005	2006	2007
Offentlig sektor	0,5	0,7	0,6	0,4	0,9
Staten	-1,4	-1,3	-1,8	-1,8	-1,2
Ålderspensionssystemet	2,0	2,0	2,1	1,9	1,9
Kommunala sektorn	-0,2	0,1	0,3	0,3	0,2
Statens budgetsaldo	-1,9	-2,5	-1,4	-1,8	-1,3
Statsskuld	48,6	48,7	47,6	47,2	46,4

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Den finansiella förmögenheten och bruttoskulden

Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet uppgick 1990 till 100 miljarder kronor eller 8 % av BNP. Under den djupa krisen i början av 1990-talet försämrades den finansiella ställningen snabbt. Förmögenheten vändes till en nettoskuld som 1996 var 467 miljarder kronor eller nära 27 % av BNP. Sedan 1996 har den finansiella ställningen förbättrats och 2003 motsvarade den finansiella förmögenheten 1,2 % av BNP och förväntas stiga till 3,6 % av BNP 2007. I prognosen görs inga antaganden om framtida värdeförändringar med undantag för effekter på statsskulden till följd av valutakursen. Det innebär att nettoskulden utvecklas i takt med det finansiella sparandet.

Fördelningen av det finansiella sparandet mellan staten och ålderspensionssystemet medför att förbättringen av den finansiella ställningen sker genom ökade tillgångar i pensionssystemet. Underskottet i statens finansiella sparande innebär att skuldsidan i den offentliga sektorns balansräkning ökar under prognosperioden. Skuldökningen är dock inte större än att statsskulden och den konsoliderade bruttoskulden fortsätter att minska som andel av BNP under åren 2004 till 2007.

Den konsoliderade bruttoskulden består av statsskulden till nominellt värde och kommunsektorns skulder på kreditmarknaden med avdrag för ålderspensionssystemets innehav av statsobligationer. I tabell 8 anges olika faktorerens bidrag till skuldutvecklingen. Noterbart är att ålderspensionssystemets finansiella sparande inte bidrar till att skulden reduceras eftersom ålderspensionssystemets placeringar huvudsakligen sker i aktier och andra tillgångar än statsobligationer. Det relativt stora bidraget från övriga faktorer till skuldökningen 2004 beror på att de kassamässiga skatterna är lägre och ränteutgifterna högre än de periodiserade. Den konsoliderade skulden uppgick vid utgången av 2003 till 52 % av BNP, vilket med god marginal underskrider referensvärdet inom EU på 60 % av BNP. Bruttoskulden 2003 överstiger marginellt prognosen i konvergensprogrammet 2003. Vid slutet av 2007 väntas den konsoliderade bruttoskulden understiga 50 % av BNP.

Tabell 8: Den konsoliderade bruttoskuldens utveckling

Procent av BNP

	2003	2004	2005	2006	2007
Konsoliderad bruttoskuld	52,0	51,7	50,5	50,0	49,0
Bruttoskuldens förändring	-0,6	-0,3	-1,2	-0,5	-1,0
<i>bidrag till förändringen</i>					
Finansiellt sparande exkl. räntor	-2,5	-2,6	-2,6	-2,5	-3,0
Räntor (konsoliderade)	2,0	1,9	2,0	2,1	2,2
Konsolidering	0,0	-0,4	-0,2	-0,1	-0,1
Pensionssystemets finansiella sparande	2,0	2,0	2,1	1,9	1,9
Nominell BNP-tillväxt	-2,0	-2,3	-2,8	-2,4	-2,2
Övriga faktorer	-0,1	1,2	0,3	0,5	0,4

Anm.: Konsoliderade räntor är beräknade av finansdepartementet med ett antagande om att räntan på den konsoliderade skulden är lika stor som på bruttoskulden.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

VI Alternativa scenarier och jämförelse med det uppdaterade programmet 2003

Lågtillväxtscenario

I lågtillväxtsalternativet antas oljepriset förbli högt och uppgå till 55 dollar/fat över hela perioden 2005–2007 på grund av kvardröjande utbudsproblem. Den globala tillväxten bedöms därmed sjunka med 0,7 procentenheter i jämförelse med basalternativet. Den försvagade globala tillväxten leder till att den svenska exporten dämpas. Konsumentpriserna stiger snabbare till följd av högre priser på bensin och villaolja. Därtill är det troligt att företagen höjer priserna såväl på den inhemska marknaden som på exportmarknaden. Hushållens disponibla inkomster försämras av att sysselsättningsökningen blir svagare än i basalternativet. Lönerna antas emellertid vara oförändrade och inga förändringar i penningpolitiken förutses. Riksbanken för inte en stramare penningpolitik för att konsumentpriserna stiger eftersom det högre oljeprisets effekter på inflationen bedöms som tillfälliga. Sammantaget bedöms BNP-ökningen mellan 2004 och 2007 bli 0,7 procentenheter lägre än i basalternativet. Arbetslösheten blir högre varje år och beräknas år 2007 uppgå till 4,6 %.

Tabell 10: Alternativa scenarier

Procent av BNP, om inget annat anges

	2003	2004	2005	2006	2007
BNP-tillväxt					
Bas	1,6	3,5	3,0	2,5	2,3
Låg	1,6	3,4	2,5	2,4	2,3
Hög	1,6	3,7	3,9	3,3	3,2
BNP-gap					
Bas	-1,4	-1,3	-0,5	-0,2	0,0
Låg	-1,4	-1,4	-1,1	-0,9	-0,7
Hög	-2,4	-2,5	-1,3	-0,6	0,0
Sysselsättningsgrad¹					
Bas	77,6	77,0	77,0	77,2	77,4
Låg	77,6	76,9	76,5	76,6	76,8
Hög	77,6	77,1	78,0	79,0	80,0
Finansiellt sparande					
Bas	0,5	0,7	0,6	0,4	0,9
Låg	0,5	0,6	0,2	-0,1	0,2
Hög	0,5	0,9	1,3	1,5	2,0

¹ Antal sysselsatta i åldern 20–64 år, exklusive sysselsatta i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska program, i % av befolkningen i åldern 20–64 år.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

En sämre ekonomisk tillväxt, med lägre skattebaser och högre arbetslöshet, medför att den offentliga sektorns inkomster minskar och att utgifterna ökar jämfört med basalternativet. Det samlade sparandet i offentlig sektor pendlar kring noll 2005–2007. Högre priser och arbetslöshet leder till ökade takbegränsade utgifter. Ytterligare åtgärder skulle därför krävas för att klara utgiftstaket. Några sådana har emellertid inte beaktats i kalkylen. Även kommunsektorns finanser sätts under press. De negativa effekterna på skatteunderlaget begränsas dock av att bortfallet i form av löneinkomster delvis kompenseras av ökade utbetalningar av arbetslöshetsunderstöd. Dessutom innefattar den kommunala skattebasen ålderspensioner och andra transfereringsinkomster, som inte

direkt påverkas av lägre tillväxt. Det finns således stabiliserande faktorer inbyggda i de kommunala skatteinkomsterna. Verksamhetsvolymen antas vara oförändrad jämfört med basalternativet. Trots de ökade priserna på förbrukningsvaror och inköpta tjänster bedöms kommunsektorn som helhet komma att bibehålla ett positivt ekonomiskt resultat i genomsnitt åren 2005–2007. Den uppbyggnad av det egna kapitalet som förutsätts i basalternativet uteblir dock i lågtillväxtalternativet.

Högtillväxtalternativ

I högtillväxtalternativet antas att arbetsmarknaden och lönebildningen antas fungera bättre än i basalternativet. Den öppna arbetslösheten antas varaktigt kunna ligga på en lägre nivå utan att arbetsmarknaden blir överhettad. Arbetskraftsutbudet antas öka väsentligt snabbare och den potentiella tillväxttakten är därmed högre. Sysselsättning och produktion kan därför stiga snabbare utan att priser och löner utvecklas på ett ohållbart sätt. BNP växer med ca 3,5 % per år 2004–2007 och BNP-nivån 2007 är ca 3 % högre än i basalternativet. Sysselsättningsmålet uppfylls 2007 och arbetslösheten uppgår till 3,5 %. För att sysselsättning och arbetsutbud skall kunna öka så mycket måste antal personer i utbildning eller som är långvarigt sjuka eller förtidspensionerade vara lägre än i basalternativet. Den högre tillväxten drivs framför allt av starkare inhemsk efterfrågan, medan världsmarknadstillväxten antas vara oförändrad.

Högre ekonomisk tillväxt och sysselsättning stärker de offentliga finanserna. Skattebaserna ökar och de offentliga transfereringarna till hushållen i form av a-kassa, sjukpenning, förtidspensioner m.m. minskar när fler kommer i arbete. Om den ökade tillväxten endast beror av en starkare konjunktur kommer de offentliga finanserna åter att försvagas när konjunkturen vänder ned. Eftersom ökningen av BNP i detta scenario är permanent, genom en bättre fungerade arbetsmarknad, blir förstärkningen av de offentliga finanserna bestående. Det strukturella sparandet förstärks, vilket skapar ett utrymme för permanenta reformer.

En ökad sysselsättning stärker basen för kommunsektorns inkomster. Dessutom minskar utgifterna för socialbidrag. I kalkylen antas sysselsättningen i kommuner och landsting öka med ca 10 000 personer 2007 jämfört med basalternativet. Därutöver finns utrymme för en sänkning av den genomsnittliga kommunalskatten med 0,3 procentenheter. Skattesänkningen motsvarar en förstärkning av hushållens inkomster med drygt 4 miljarder kronor.

Även statens finanser förstärks påtagligt av den högre aktivitetsnivån i ekonomin. Inkomsterna ökar framför allt genom högre indirekta skatter till följd av att hushållens konsumtionsutgifter antas bli högre än i basalternativet. Högre sysselsättning ökar arbetsgivaravgifterna. Även inkomsterna från bolagsskatt ökar. Därtill uppkommer en positiv effekt på de statliga finanserna genom att transfereringarna till hushållen minskar jämfört med basalternativet. I kalkylen stärks den offentliga sektorns finansiella sparande såväl 2006 som 2007 med drygt 1 % av BNP jämfört med basalternativet så att det strukturella sparandet uppgår till 2 % av BNP 2007. Utöver förstärkningen av det finansiella sparandet skapar den högre ekonomiska tillväxten ett utrymme för ofinansierade reformer utöver saldomålet. Reformutrymmet uppgår till 17 miljarder kronor 2007. I kalkylen tillförs

detta utrymme hushållen, vilket bidrar till en väsentligt snabbare realinkomstökning än i basalternativet.

Jämförelse med det uppdaterade programmet 2003

I tabell 11 jämförs det föreliggande konvergensprogrammet med det uppdaterade programmet 2003. BNP-tillväxten blev 2003 0,2 procentenheter högre än vad som angavs i föregående års program. Den prognostiserade BNP-ökningen för 2004 har reviderats upp med 1,5 procentenheter och för 2005 med 0,4 procentenheter.

Det finansiella sparandet blev 2003 0,1 procentenheter starkare än vad som förväntades i konvergensprogrammet 2003. Prognosen för 2004 har reviderats upp med 0,1 procentenheter men för 2005 ned med 0,8 procentenheter.

Den konsoliderade bruttoskulden blev 2003 0,3 procentenheter högre än vad som förväntades i det föregående uppdaterade konvergensprogrammet. För 2004 och 2005 förväntas bruttoskulden bli 0,2 respektive 0,5 procentenheter större än i föregående års program.

Tabell 11: Jämförelse med det uppdaterade konvergensprogrammet 2003

	2003	2004	2005	2006	2007
BNP, procentuell volymförändring					
Uppdaterat konvergensprogram 2003	1,4	2,0	2,6	2,5	–
Uppdaterat konvergensprogram 2004	1,6	3,5	3,0	2,5	2,3
Differens, procentenheter	0,2	1,5	0,4	0,0	–
Finansiellt sparande, % av BNP					
Uppdaterat konvergensprogram 2003 ¹	0,4	0,6	1,4	1,9	–
Uppdaterat konvergensprogram 2004	0,5	0,7	0,6	0,4	0,9
Differens, procentenheter	0,1	0,1	-0,8	-1,5	–
Konsoliderad bruttoskuld, % av BNP					
Uppdaterat konvergensprogram 2003	51,7	51,5	50,0	48,3	–
Uppdaterat konvergensprogram 2004	52,0	51,7	50,5	50,0	49,0
Differens, procentenheter	0,3	0,2	0,5	1,7	–

¹ Periodiserat sparande.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

VII Strukturpolitik och kvaliteten i de offentliga finanserna

Lissabonstrategins breda reformagenda överensstämmer väl med regeringens syn på hur tillväxtbefrämjande arbete skall bedrivas. Regeringen anser att strategin ger mervärde i det nationella tillväxtarbetet. De omfattande utvärderingar som görs på EU-nivå kan bidra till lärdomar i det nationella tillväxtarbetet. Genom utbyte av goda exempel med andra medlemsstater kan Sverige få bidrag till sitt tillväxtarbete. De instrument som används på EU-nivå kan även utnyttjas för att mäta och utvärdera den nationella politiken. Det finns därför skäl att på ett effektivt sätt integrera Lissabonstrategin i den nationella politiken.

Kvaliteten i de offentliga finanserna¹

Begreppet kvalitet i de offentliga finanserna har under ett antal år legat högt på agendan både nationellt och internationellt, bl.a. genom Lissabon-strategin och inom EU:s ramverk för koordinering av de offentliga finanserna. Det faktum att Sverige och andra EU-länder har relativt höga offentliga utgifter, samtidigt som kravet på ökade utgifter väntas öka under innevarande halvsekel (se avsnitt VIII), lyfter ytterligare fram vikten av en effektiv fördelning och användning av de offentliga inkomsterna.

De totala offentliga utgifterna uppgick 2003 till 58,3 % av BNP (EU-definition), vilket är oförändrat jämfört med 2002. Det går inte att entydigt avgöra hur storleken på den offentliga sektorn och de skatter som används för att finansiera de offentliga utgifterna påverkar tillväxten och förutsättningarna för en effektiv resursanvändning. Ett skäl är att även sammansättningen av de offentliga utgifterna har betydelse. Grovt sett kan offentliga utgifter motiveras för att uppnå ekonomiska eller fördelningspolitiska mål.

Tabell 12: Ändamålsfördelade offentliga utgifter

Procent av BNP

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

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

¹ I detta avsnitt används den inom EU harmoniserade definitionen av offentliga utgifter, vilken till viss del skiljer sig från den svenska definitionen. EU-definitionen "blåser upp" de offentliga utgifterna genom att bl.a. bruttoredovisa försäljnings- och avgiftsinkomster i offentlig verksamhet.

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 2002 föll de offentliga utgifterna som andel av BNP med drygt 9 procentenheter från 67,7 % av BNP till 58,3 % av BNP. Därav utgjorde minskningen av ränteutgifterna 3,5 procentenheter. Även utgifter för det sociala skyddet har minskat under perioden, framförallt till följd av minskad arbetslöshet. Mellan 1995 och 1998 föll utgifterna kraftigt för att därefter öka något mellan 1999 och 2002. Utgifter inom ändamålet bostadsförsörjning och samhällsplanering, bl.a. räntesubventioner till hushåll, har fallit med nära två tredjedelar från 2,9 % av BNP 1995 till knappt 1 % 2002.

Tabell 13: De offentliga utgifternas fördelning

Procent av totala utgifter

	1995	1997	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Förändring 1995–2002
Allmän offentlig förvaltning	17,6	17,9	19,0	18,1	16,9	17,8	15,4	15,0	-2,6
varav räntor	9,8	10,1	10,0	9,1	7,9	7,1	5,6	5,5	-4,4
övrigt	7,8	7,8	9,0	9,1	9,0	10,7	9,8	9,6	1,8
Försvar	3,7	4,0	3,9	4,0	4,1	4,1	3,9	3,6	-0,1
Samhällsskydd och rättsväsende	2,2	2,3	2,2	2,3	2,3	2,3	2,4	2,5	0,3
Ekonomiska frågor och näringspolitik	6,1	4,9	4,6	4,6	4,9	4,2	4,5	4,8	-1,2
Miljöskydd	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,5	0,6	0,6	0,3
Bostadsförsörjn. och samhällsplanering	4,2	4,1	3,3	2,9	2,2	1,7	1,7	1,6	-2,6
Hälso- och sjukvård	9,4	10,1	10,2	10,4	10,6	11,0	11,9	12,1	2,7
Fritid, kultur och religion	2,8	2,9	2,9	3,0	3,0	1,9	2,0	1,9	-0,9
Utbildning	10,5	10,8	11,4	12,4	12,6	12,0	12,8	12,9	2,4
Socialt skydd	40,2	40,1	39,5	38,9	39,8	41,4	41,6	41,4	1,1
Totala utgifter	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	94,5	4,4

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Även de offentliga utgifternas fördelning mellan olika utgiftstyper har förändrats mellan 1995 och 2002. År 1995 svarade transfereringarna för den största andelen av de offentliga utgifterna, 44 % motsvarande 27 % av BNP. Offentliga konsumtionsutgifter, vilket till stor del är kostnader för löner och förbrukning i offentlig sektor, uppgick till 40 % av de totala utgifterna. Under perioden 1995 till 2002 var konsumtionsutgifterna i stort sett oförändrade som andel av BNP. Samtidigt minskade både transfererings- och ränteutgifterna som andel av BNP. Utvecklingen fick till följd att konsumtionsutgifterna steg som andel av de totala utgifterna under perioden, samtidigt som andelen räntor och transfereringars andel föll. År 2002 bestod de totala offentliga utgifterna till nära 50 % av konsumtionsutgifterna.

Tabell 14: Offentliga utgifter fördelat på utgiftstyper

	1995	1997	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Utveckling 1995–2002
<i>Procent av BNP</i>									
Totala utgifter	67,7	65,3	63,0	60,7	60,3	57,3	57,1	58,3	–9,4
Konsumtion	27,2	27,8	27,2	27,4	27,4	26,6	27,1	28,1	0,9
Investeringar	3,8	3,0	3,2	2,2	2,9	2,6	2,8	3,1	–0,7
Räntor	6,6	6,6	6,3	5,5	4,8	4,1	3,2	3,2	–3,5
Transfereringar	30,0	28,0	26,3	25,7	25,2	24,0	24,0	23,9	–6,1
<i>Procent av totala utgifter</i>									
Totala utgifter	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
Konsumtion	40,2	42,5	43,2	45,2	45,5	46,4	47,4	48,1	8,0
Investeringar	5,7	4,5	5,0	3,5	4,8	4,6	5,0	5,4	–0,3
Räntor	9,8	10,1	10,0	9,1	7,9	7,1	5,6	5,5	–4,4
Transfereringar	44,3	42,9	41,8	42,2	41,8	41,9	42,1	41,0	–3,3

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Strukturella reformer

Välfärdssystemens effektivitet har stor betydelse för den ekonomiska tillväxten. Under de senaste åren har stora investeringar gjorts i utbildning, forskning och infrastruktur. Mot bakgrund av de utmaningar som de offentliga välfärdssystemen står inför är det angeläget att se över möjligheterna att förbättra och utveckla samhällsorganisationen. Ansvarskommitténs (Fi2003:02) har i sitt tilläggsdirektiv fått i uppdrag att analysera och bedöma om struktur och uppgiftsfördelning inom staten och mellan staten, landstingen och kommunerna behöver förändras för att bättre möta framtidens välfärdsutmaningar.

Arbetsmarknaden

För att nå målet om 80 procents sysselsättningsgrad måste sysselsättningen öka inom alla grupper men särskilda insatser måste riktas mot grupper som har svårt att komma in på arbetsmarknaden såsom ungdomar och invandrare. För att öka rörligheten effektiviseras flyttningsbidragen. Stödet för dagpendling höjs och veckopendlingstödet återinförs. Det fortsatta arbetet med att ge arbetsmarknadspolitiken en mer tillväxtorienterad inriktning skall koncentreras till sju områden (prop. 2002/03:44 Arbetsmarknadspolitiken förstärks, bet. 2002/03:AU8):

- Fortsatt effektivisering av arbetsmarknadspolitiken.
- Åtgärder för att hålla uppe och öka arbetskraftsutbudet.
- Förbättrad integration av invandrare på arbetsmarknaden.
- Insatser för att få långtidssjukskrivna i arbete.
- Anpassning av arbetsmarknadsutbildningen till kraven på arbetsmarknaden.
- Åtgärder för att främja arbetskraftens rörlighet.
- Säkerställande av arbetslöshetsförsäkringens legitimitet.

För att stärka arbetslinjen och sänka marginalsatterna skall skatteomläggningen fullföljas med kompensation för den allmänna pensionsavgiften.

En parlamentarisk utredning har tillsatts med syfte att ta fram ett regelverk som medger vidgad arbetskraftsinvandring från länder utanför EU/ESS. Utredningen beräknas lägga fram förslag under 2006.

Strukturella utbildningsinsatser

För att förbättra kompetensen och öka tillgången på kvalificerad arbetskraft har betydande satsningar gjorts inom utbildningsområdet de senaste åren. Kunskapslyftet och den kraftiga utbyggnaden av högskolan har givit nya grupper tillgång till utbildning och dessutom skapat starka högskolor som driver på utvecklingen i varje län.

Under 2005 erbjuds i genomsnitt 111 000 personer kompetenshöjande insatser. Syftet är att rusta de arbetslösa så att de kan ta de nya jobb som skapas i konjunkturuppgången. På så vis kan inflationsdrivande flaskhalsar motverkas och utslagning från arbetsmarknaden på grund av långvarig arbetslöshet undvikas.

För att bättre ta tillvara forskningsresultat är det angeläget att främja det akademiska entreprenörskapet samt stärka kopplingen till näringslivet. Det är också viktigt att små och medelstora företag i traditionella branscher tar till vara forskningsresultat och stärker sin kompetens. Under perioden 2000 till 2004 höjdes de statliga anslagen till grundforskning och forskarutbildning med närmare 1,5 miljarder kronor.

Vård, omsorg och ohälsa

En särskild satsning på vidareutbildning av personal inom kommun- och landstingssektorn genomförs under 2004–2005. Den kraftiga ökningen av antalet förtidspensionerade och sjukskrivna innebär stora kostnader för både staten, individen och samhället i stort. Målet är att antalet sjukdagar ska halveras till 2008 samtidigt som antalet nya aktivitets- och sjukersättningar ska minska.

Under hösten 2004 har regeringen lämnat en proposition till riksdagen om drivkrafter för minskad sjukfrånvaro. Förslaget innebär att arbetsgivarna från och med den 1 januari 2005 får ett medfinansieringsansvar på 15 % av sjukpenningkostnaden för de anställda samtidigt som arbetsgivaravgiften sänks i motsvarande grad. Medfinansieringen upphör om den sjukskrivne får rehabilitering eller återgår till arbete på hel- eller deltid.

Skattepolitik

Den inkomstskattereform som beskrivs i avsnitt III syftar till att sänka marginalskatterna för låg- och medelinkomsttagare genom en stegvis kompensation för de allmänna egenavgifterna.

Regeringen strävar efter att skapa skatteregler för olika former av småföretag och dess ägare som så långt möjligt är likformiga och enkla. Reformering av de särskilda regler som gäller för fåmansföretag i de fall aktieägaren i betydande omfattning är verksam i företaget, de s.k. 3:12 reglerna, har inletts och fullföljs. För att bland annat förbättra villkoren för företagande slopas arvs- och gåvoskatten vilket underlättar generationsskiften. Dessutom höjs fribeloppet i förmögenhetsskatten.

Sverige ligger långt fram i avregleringen av olika marknader. Grundläggande struktur-reformer har genomförts beträffande skatter, pensioner, lönebildning och konkurrens. En hög tillväxt som ger förutsättningar att utveckla välfärden förutsätter väl fungerande marknader för kapital, produktion och arbete. Arbetet med att förstärka de ekonomiska drivkrafterna för enskilda, företag, myndigheter och andra institutioner skall fortsätta.

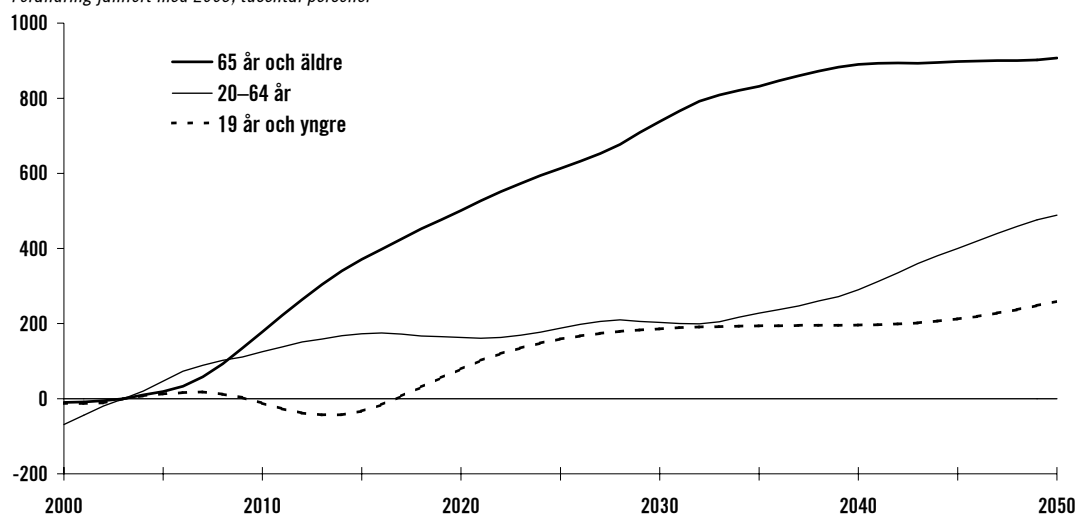
Trots de förbättringar som gjorts finns det förutsättningar att väsentligt stärka konkurrensen och därmed tillväxtförutsättningarna. Arbetet bör inriktas på att säkerställa effektiv konkurrens på nyligen avreglerade marknader och öka konkurrensen på områden där denna bedöms vara bristfällig. Uppdatering och skärpning av konkurrenslagstiftningen kan också vara nödvändigt för att säkra god konkurrens.

VIII De offentliga finansernas uthållighet

I Sverige liksom i de flesta andra västliga industriländer kommer andelen äldre i befolkningen att öka påtagligt under det närmaste halvsekle. Fler personer utanför arbetskraften i relation till de yrkesaktiva 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 offentlig 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. I detta avsnitt redovisas ett scenario för hur befolkningsutvecklingen i Sverige kan tänkas påverka de offentliga finanserna.

Diagram 6 Sveriges befolkning

Förändring jämfört med 2003, tusental personer



Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Den demografiska utvecklingen

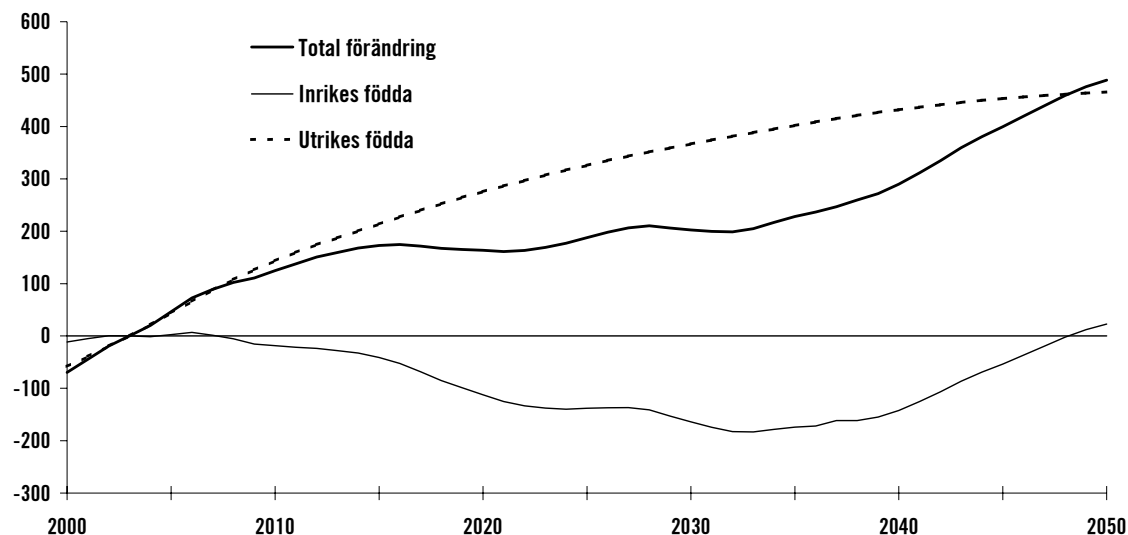
Sveriges befolkning har nyligen passerat niomiljonerstrecket. Enligt den befolkningsprognos som presenterades av Statistiska centralbyrån under våren 2004 kommer befolkningen att fortsätta växa till drygt 10,6 miljoner personer 2050. Det är i första hand antalet personer som är 65 år och äldre som växer. Denna grupp ökar med drygt 900 000 till nära 2,5 miljoner personer, medan antalet personer mellan 20 och 64 år endast ökar

med ca 500 000 till knappt 5,8 miljoner. Huvuddelen av befolkningsökningen utgörs med andra ord av personer som inte är i yrkesverksam ålder (se diagram 6).

Under samtliga år är det invandringen som står för huvuddelen av befolkningstillväxten. Inte minst för tillväxten av befolkningen i yrkesverksam ålder är invandringen av avgörande betydelse. Utan en positiv nettoinvandring i åldersgruppen 20–64 år skulle antalet personer i dessa åldrar minska (se diagram 7).

Diagram 7 Befolkningen i åldern 20–64 år

Förändring jämfört med 2003, tusental personer



Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Den avgjort största delen av invandrarna utgörs idag av personer som är födda utanför EU. Denna grupp har för närvarande en betydligt lägre sysselsättningsgrad än genomsnittet. En stor utmaning framöver blir att integrera dessa invandrare på arbetsmarknaden. Misslyckas detta kommer den befolkningsökning som förutses i åldrarna 20–64 år att resultera i en betydligt blygsammare ökning av antalet sysselsatta.

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 cirka 29 personer 2003 till nära 44 personer 2040. 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 8). I det kortare perspektivet, fram till omkring 2010, tenderar den stigande äldrekvoten och den fallande yngrekvoten att ta ut varandra, vilket lämnar den totala demografiska försörjningsbördan oförändrad.

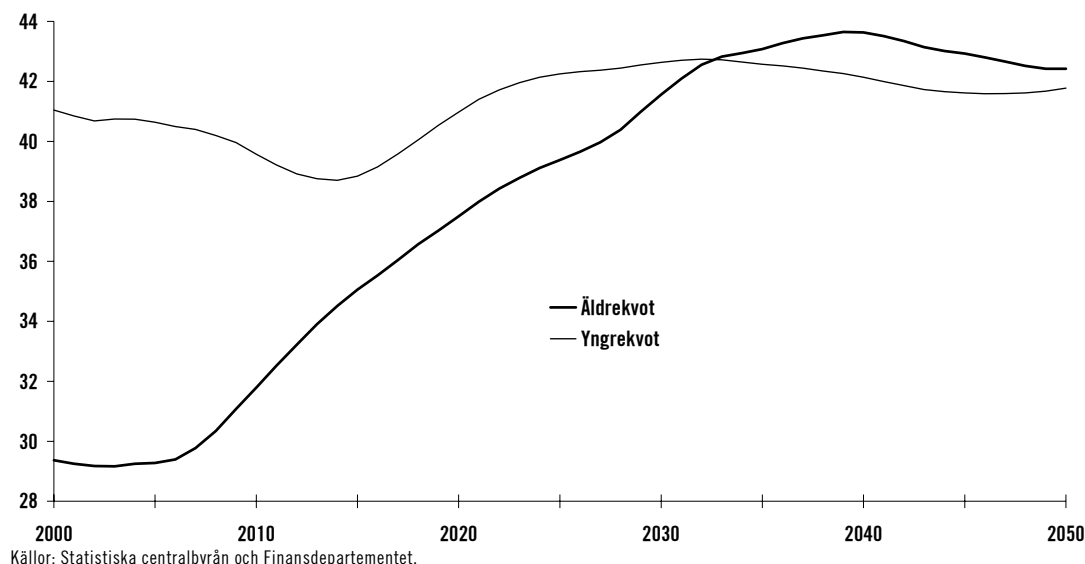
Den ekonomiska utvecklingen efter 2007

Den långsiktiga framskrivningen av den ekonomiska utvecklingen utgår från den kalkyl för svensk ekonomi fram till 2007, som redovisats i tidigare avsnitt. Sysselsättningsutvecklingen efter 2007 bygger dels på den förväntade befolkningsutvecklingen, dels på antaganden om hur sysselsättningsgrad och antal arbetstimmar utvecklas för olika

befolkningsgrupper. På kort sikt spelar förändringen av ålderssammansättningen stor roll. Andelen personer i åldern 25–54 år med ett högt arbetskraftsutbud var hög under 1990-talet, men kommer att minska framöver. 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.

Diagram 8 Demografiska försörjningskvoter

Procent



Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

I beräkningen antas svenskfödda individer framöver arbeta i samma utsträckning som idag, medan invandrarnas ställning på arbetsmarknaden fortsätter att stärkas. Fram till 2020 antas skillnaden i sysselsättningsgrad mellan personer födda inom resp. utom landets gränser minska med en tredjedel. Resterande skillnader antas bestå efter 2020. Med en sådan utveckling ökar andelen sysselsatta bland de utlandsfödda i åldrarna 20–64 år till drygt 65 %. Den totala sysselsättningsgraden understiger dock målet på 80 % under hela perioden.

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 cirka 3,5 timmar fram till 2050. Antalet arbetade timmar minskar därmed med cirka 2 % mellan 2007 och 2050 trots att befolkningen i åldern 20–64 år ökar med cirka 7 %.

Produktiviteten i näringslivet ökar i beräkningen med 2,2 % 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 1,8 % per år (se appendix B). Produktivitetstillväxten varierar något över tiden beroende på att sammansättningen av privat och offentlig varu- och tjänsteproduktion ändras. Produktivitetsökningen i kombination med arbetskraftutvecklingen ger upphov

till en BNP som växer med 1,7 % om året i genomsnitt under perioden 2007–2050. BNP per capita växer med 1,4 % per år i genomsnitt. Trots att dessa tillväxttal är något lägre än vad som varit vanligt under de senaste decennierna kommer BNP att vara 130 % högre 2050 än 2003, medan BNP per capita är 95 % högre. De viktigaste beräkningsförutsättningarna sammanfattas i tabell 15.

Tabell 15: Makroekonomiska förutsättningar

	2000	2007	2010	2015	2020	2030	2040	2050
Procentuell förändring¹								
Befolkningen i åldern 20–64 år	0,5	0,3	0,2	0,2	-0,0	0,1	0,2	0,4
Antal sysselsatta	2,2	0,7	0,1	0,1	0,1	-0,0	0,2	0,3
Arbetade timmar	1,0	0,4	-0,1	-0,0	-0,1	-0,2	-0,0	0,1
Produktivitet i näringslivet	3,9	2,3	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2
BNP	4,3	2,3	1,6	1,8	1,7	1,4	1,8	1,9
BNP per capita	4,1	1,8	1,2	1,3	1,2	1,1	1,5	1,6
BNP-produktivitet	3,3	1,9	1,7	1,8	1,7	1,7	1,8	1,8
BNP-deflator	1,3	2,3	2,4	2,4	2,4	2,4	2,3	2,2
KPI	1,3	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Timlön	5,0	3,5	4,3	4,3	4,3	4,2	4,2	4,2
Procent								
Realränta	4,1	3,5	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Arbetskraftsdeltagande, 20–64 år	81,2	80,4	80,0	79,8	79,8	78,9	78,9	78,7
Kvinnor	78,4	77,9	77,4	77,2	77,0	76,0	75,9	75,7
Män	84,0	82,8	82,5	82,4	82,5	81,8	81,9	81,7
Öppen arbetslöshet ²	4,7	4,2	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0

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

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

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

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

De offentliga inkomsterna

Skatteinkomsternas långsiktiga utveckling är i hög grad beroende av sysselsättningsutvecklingen. Huvuddelen av skatterna är direkt eller indirekt en beskattning av arbete. Den största delen av hushållens inkomstskatter samt de sociala avgifterna belastar lönesumman. Dessa skatter står för mer än hälften 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 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.

De offentliga utgifterna

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 makro-

ekonomiska förutsättningarna samt gällande regelverk. Pensionsutgifterna som andel av BNP beräknas öka från 8,5 % 2007 till drygt 10 % i mitten av 2030-talet för att sedan åter sjunka något.

Utgifterna för sjukvård och äldreomsorg beräknas öka från 10,2 % 2007 till 14,2 % av BNP 2050. Ett förbättrat hälsoläge antas begränsa utgiftsökningen inom äldreomsorgen. Kostnaderna per person förskjuts i beräkningen uppåt i åldrarna när medellivslängden ökar. Detta leder till besparingar motsvarande cirka 1,2 % av BNP 2050 jämfört med en oförändrad kostnad per person i respektive åldersgrupp. För sjukvården görs inget motsvarande antagande. Skälet är att medicinska framsteg ofta leder till kvalitetshöjningar, nya behandlingsmetoder för nya patientgrupper etc. Den kostnadsbesparande potentialen är därmed lägre inom detta område. Sammantaget ökar utgifterna för pensioner, sjukvård och äldreomsorg som andel av BNP med 5 procentenheter under kalkylperioden.

I kalkylerna förutsätts en standardsäkring av de offentliga transfereringssystemen. För en stor del av transfereringarna finns ett regelverk som automatiskt höjer utgifterna per förmånsberättigad 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, antas i beräkningen öka 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 därför 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 cirka 110 000 personer mellan 2007 och 2020 vid en expansion i takt med de demografiska behoven. Eftersom personalens medelålder inom många verksamheter är relativt hög idag kommer rekryteringsbehoven att vara väsentligt större. Antalet offentligt anställda behöver öka med ytterligare cirka 330 000 personer mellan 2020 och 2050 för att standarden i tjänsteproduktionen ska kunna upprätthållas. De stora rekryteringsbehoven bidrar sannolikt till att löneläget pressas upp relativt 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 2007 och 2015 beräknas de primära offentliga utgifterna, dvs. utgifterna exklusive räntor, endast öka något snabbare än BNP (se tabell 16). Det samlade demografiska utgiftstrycket är fortfarande begränsat. Färre barn och ungdomar i skolåldern gör att kostnaderna för ungdomsutbildning kan minska som andel av BNP, samtidigt som efterfrågan på sjukvård och äldreomsorg endast ökar svagt. Beräkningen förutsätter att kommunerna förmår krympa verksamheten inom områden där efterfrågan minskar. Även transfereringar knutna till personer under 20 år faller som andel av BNP. Däremot ökar pensionsutgifterna, vilket leder till att hushållstransfereringarna totalt sett ökar som andel av BNP mellan 2007 och 2015.

Tabell 16: Primära utgifter som andel av BNP

Förändring i procentenheter

	2007–2015	2015–2050
Primära utgifter	1,1	3,2
Hushållstransfereringar	1,1	0,4
Transfereringar till företag och utland	0,0	0,0
Offentlig konsumtion	0,4	4,0
Investeringar	-0,5	-1,3

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Mellan 2015 och 2050 ökar de primära utgifterna som andel av BNP med ytterligare drygt 3 procentenheter. Utgiftskvoten når sin kulmen i mitten 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 ökar långsammare än den genomsnittliga prisutvecklingen i ekonomin som helhet.

Tabell 17: Offentliga finanser

Procent av BNP

	2000	2007	2010	2015	2020	2030	2040	2050
Primära inkomster	56,6	51,8	53,5	53,6	53,9	54,6	54,7	54,2
Skatter och avgifter	53,4	48,7	50,4	50,6	51,0	51,8	52,0	51,7
Övriga inkomster	3,2	3,2	3,1	3,0	2,9	2,8	2,6	2,5
Primära utgifter	50,6	50,9	51,3	51,9	52,9	55,7	55,9	55,2
Transfereringar	21,4	21,0	21,4	22,1	22,4	23,1	23,2	22,6
Konsumtion	26,6	26,9	27,1	27,4	28,3	30,7	31,2	31,4
Investeringar	2,6	2,9	2,7	2,4	2,2	1,9	1,5	1,2
Primärt finansiellt sparande	6,0	1,0	2,2	1,7	1,0	-1,1	-1,2	-1,0
Kapitalinkomster netto	-1,0	-0,1	-0,2	0,3	0,8	0,9	0,5	0,2
Finansiellt sparande	5,1	0,9	2,0	2,0	1,7	-0,2	-0,7	-0,8
Finansiell ställning								
Konsoliderad bruttoskuld	52,8	49,0	45,8	39,3	33,2	31,9	38,8	45,9
Justerad bruttoskuld ¹	31,9	26,5	19,3	8,6	0,6	-0,6	9,8	16,1
Nettoskuld	1,3	-3,7	-11,1	-21,8	-30,3	-33,0	-23,1	-17,1

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.

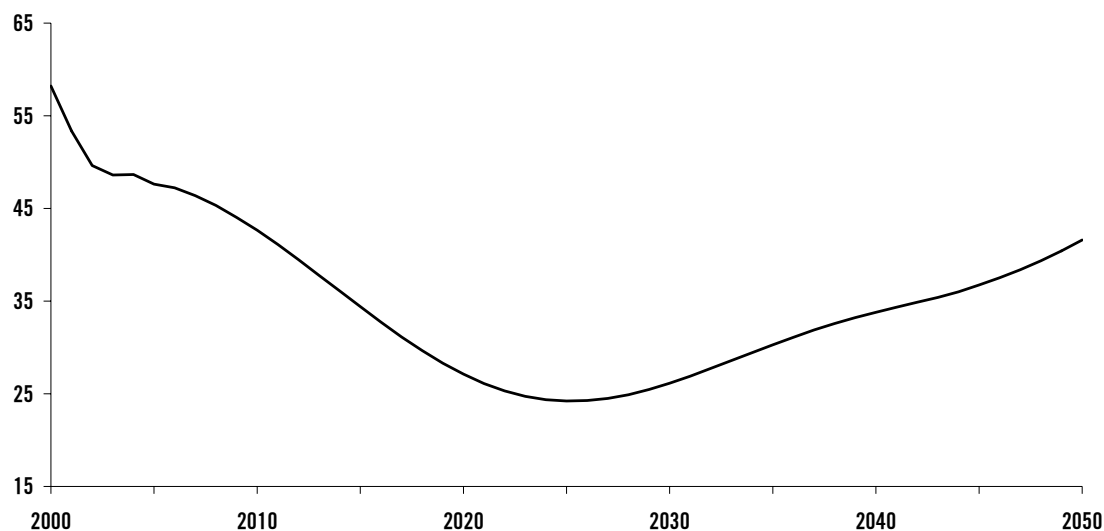
Ett alternativt hållbarhetskriterium är att skuldsituationen inte skall försämrats över en mer överblickbar period, som ändå är tillräckligt lång för att innefatta den demografiska strukturförändringen. Om den offentliga skulden som andel av BNP inte är större i slutet av perioden än i början kan finanspolitiken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

I diagram 9 illustreras statsskuldens utveckling som andel av BNP fram till 2050. I beräkningen antas de offentliga finanserna uppvisa ett överskott på 2 % av BNP fram till 2015. Det förutsätter en viss budgetförstärkning i förhållande till en utveckling med oförändrade skatteregler och real standardsäkring av välfärdsutgifterna. En starkare ökning av sysselsättningen än vad som antagits i scenariot skulle minska behovet av budgetförstärkningar.

Kalkylen resulterar i en skuldkvot 2050, som är lägre än idag. Därmed kan utvecklingen av de offentliga finanserna anses hållbar över perioden 2003–2050. 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 framöver och i stort sett halveras till mitten av 2020-talet.

Appendix A: Beräkningstekniskt appendix

I det följande redogörs mer utförligt för de beräkningsmetoder som tillämpats vid kalkylen för de offentliga finanserna under perioden 2007–2050.

Demografiska förutsättningar

Kalkylen bygger på Statistiska Centralbyråns (SCB) befolkningsprognos 2004 som redovisas i tabell A.1. Eurostat arbetar för närvarande med nya befolkningsprognoser för samtliga EU-länder. Under våren 2005 kommer beräkningar för de offentliga finanserna att göras baserade på dessa prognoser.

Tabell A.1: Demografiska antaganden

	2000	2006	2010	2020	2030	2040	2050
SCB							
Födelseetal	1,55	1,81	1,86	1,85	1,85	1,85	1,85
Medellivslängd, kvinnor	82,0	82,7	83,2	84,2	85,0	85,7	86,2
Medellivslängd, män	77,4	78,5	79,2	80,8	81,9	82,9	83,6
Nettomigration, tusental	24 600	32 600	28 200	25 100	24 400	23 600	23 200

Källor: Statistiska centralbyrån och Eurostat.

Tabell A2: Skatter och avgifter

Procent av BNP

	2000	2007	2010	2015	2020	2030	2040	2050
Skatter och avgifter	53,4	48,7	50,4	50,6	51,0	51,8	52,0	51,7
Hushållens direkta skatter och avgifter								
Andel av BNP	21,6	18,6	20,3	20,3	20,5	20,8	20,9	20,8
Implicit skattesats för direkta skatter	29,6	25,7	28,1	27,6	27,6	27,6	27,6	27,6
Skattebasen för direkta skatter som andel av BNP	63,5	61,8	62,5	63,5	64,1	65,2	65,5	65,1
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	43,8	44,0	44,1	44,4	45,0	45,3	45,8
Företagens direkta skatter								
Andel av BNP	3,8	2,7	2,6	2,6	2,6	2,5	2,5	2,5
Implicit skattesats	14,3	9,6	9,6	9,6	9,6	9,6	9,6	9,6
Skattebasen som andel av BNP	26,6	27,8	27,7	27,4	27,0	26,1	25,8	25,8
Indirekta skatter¹								
Andel av BNP	13,7	13,5	13,5	13,8	13,9	14,3	14,3	14,0
Implicit skattesats	27,8	28,4	28,3	28,0	27,9	27,8	27,6	27,5
Skattebasen som andel av BNP	49,1	47,6	47,6	49,1	49,9	51,4	51,9	50,7
Arbetsgivaravgifter och egenföretagaravgifter²								
Andel av BNP	14,3	13,8	13,9	14,0	14,0	14,2	14,3	14,5
Implicit skattesats	34,6	34,5	34,6	34,6	34,5	34,5	34,5	34,5
Skattebasen som andel av BNP	41,3	40,1	40,3	40,4	40,7	41,2	41,6	42,0

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 sätta skatter och avgifter som en konstant andel av BNP. Metoden innebär i praktiken att

skattereglerna antas ändras 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 eftersom 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 A2 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 skattehöjning 2008 som schablonmässigt läggs på hushållens inkomstskatt. Efter 2015 antas skattereglerna vara oförändrade. Trots det ökar skattekvoten (skatter och avgifter som andel av BNP) med 3 procentenheter under perioden 2007–2050. 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 produktivitetsutvecklingen 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).

Tabell A.3: Offentlig konsumtion

Procent av BNP

	2000	2007	2010	2015	2020	2030	2040	2050
Summa konsumtion	27,7	26,9	27,1	27,4	28,3	30,7	31,2	31,4
Barnomsorg	1,7	1,6	1,7	1,8	1,9	2,0	2,0	2,0
Ungdomsutbildning	3,9	3,8	3,7	3,5	3,8	4,1	4,1	4,0
Vuxenutbildning	2,1	1,9	2,0	2,0	1,9	1,9	2,0	1,9
Sjukvård	6,2	6,2	6,3	6,6	7,0	7,6	7,9	8,0
Äldreomsorg	3,9	4,0	4,1	4,1	4,4	5,7	6,0	6,2
Övrig verksamhet	10,0	9,4	9,4	9,3	9,3	9,5	9,3	9,2

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	2007	2010	2015	2020	2030	2040	2050
Summa transfereringar	21,4	21,0	21,4	22,1	22,4	23,1	23,2	22,6
Transfereringar till hushåll	18,4	17,9	18,4	19,1	19,4	20,0	20,1	19,5
Ålderdom	8,5	8,5	8,9	9,6	9,8	10,1	10,2	9,4
Ohälsa	3,9	4,5	4,6	4,6	4,7	4,9	4,9	5,1
Barn/studier	2,4	2,4	2,4	2,4	2,5	2,6	2,6	2,6
Arbetsmarknad	1,9	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
Övrigt	1,7	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,1
Transfereringar till företag	1,8	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
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 arbetskadeförsäkring, 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 A5 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	2007	2010	2015	2020	2030	2040	2050
Inkomster	10,8	8,4	8,6	8,7	8,8	8,9	8,8	8,9
Avgifter	6,7	6,5	6,5	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	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2	1,0	1,0
Utgifter	8,6	6,6	6,9	7,7	7,9	8,2	8,4	7,7
Pensioner	6,3	6,4	6,8	7,6	7,8	8,1	8,3	7,7
Övrigt	2,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Finansiellt sparande	2,2	1,9	1,6	1,0	0,9	0,7	0,4	1,2
Finansiella tillgångar, netto	35,6	30,4	33,2	34,4	34,5	34,3	30,7	31,6

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Appendix B: Beräkningskonventioner för pris, lön och produktivitet

Bakgrund

De långsiktiga beräkningar som redovisas i avsnitt VIII bygger på en indelning av ekonomin i två produktionssektorer, näringslivet och offentliga sektorn. I näringslivet produceras varor och tjänster som används till privat konsumtion, förbrukning i offentlig sektor, investeringar och export. I den offentliga sektorn produceras tjänster, som till största delen finansieras med skatter.

I all tjänsteproduktion är produktivetsmätningar ett stort problem. Särskilt gäller detta offentliga tjänster, som saknar ett marknadspris. De offentliga tjänsterna värderas därför till produktionskostnad i de svenska nationalräkenskaperna. Detta sätt att mäta prisutvecklingen i offentlig produktion har stor betydelse för beräkningen av den reala tillväxten i ekonomin, eftersom det innebär att produktivetsutveckling för arbetskraften i offentlig sektor antas ligga nära noll.² Med en given utveckling av den totala sysselsättningen, påverkas den redovisade reala BNP-tillväxten av antagandet om produktivetsutvecklingen i offentlig verksamhet. Det gäller naturligtvis i särskilt hög grad för Sverige med en relativt stor andel anställda i den skattefinansierade tjänstesektorn. Tillväxten i nominell BNP påverkas emellertid inte av vilket produktivetsantagande som görs för offentlig sektor, utan bestäms grovt sett av den nominella löneutvecklingen och sysselsättningsutvecklingen (arbetade timmar).

Pris och volym

De långsiktiga kalkylerna bygger på ett fast basår för pris- och volymberäkningarna³. De centrala beräkningssambanden kan förenklat beskrivas med följande variabler:

fv	=föreläggsvärde
h	=arbetade timmar
w	=arbetskraftskostnad per timme
λ	=arbetsproduktivitet (föreläggsvärde per arbetad timme)
bv	=bruttovinstandel av föreläggsvärdet

Suffix "l" anger löpande pris, "f" fast pris och "p" prisindex. "n" anger näringslivet (privat sektor) och "o" offentlig sektor. "fvnl" anger således näringslivets föreläggsvärde i löpande priser.

För att förenkla framställningen bortses helt från indirekta skatter. Dessutom förutsätts priserna på export, import och inhemsk förbrukning av näringslivets produktion vara desamma. Avgifter på de offentliga tjänsterna antas inte förekomma.⁴

² Det ska understrykas att produktivetsantagandet är schablonmässigt och inte uttryck för en uppmätt produktivitet.

³ De svenska nationalräkenskaperna använder numera kedjeindex för beräkningen av volymutvecklingen.

⁴ I den använda beräkningsmodellen förutsätts inga av dessa förenklingar

Det bör noteras att samtliga redovisade samband är identiteter och en del av ett konsistent räkenskapssystem. Sambanden måste således vara uppfyllda i kalkylerna oavsett vilka specifika antaganden som görs om den framtida utvecklingen.

BNP i löpande och fasta priser kan skrivas som summan av förädlingsvärdet i de båda produktionssektorerna:

$$bnpl = fvnf + fvol ; \quad bnpf = fvnf + fvof$$

För näringslivets produktion gäller följande identiteter:

$$fvnf = \frac{hn * wn}{1 - bvn} ; \quad fvnf = hn * \lambda n \quad \Rightarrow$$

$$fvnp = \frac{fvnf}{fvnf} = \frac{hn * wn}{(1 - bvn) * hn * \lambda n} = \frac{wn}{(1 - bvn) * \lambda n}$$

Om vinstandelen antas oförändrad kommer prisutvecklingen på näringslivets förädlingsvärde att bestämmas av löne- och produktivitetsutvecklingen:

$$\Delta fvnp \approx \Delta wn - \Delta \lambda n$$

där prefix ” Δ ” anger procentuell förändring.⁵

För den offentliga sektorn gäller på motsvarande sätt:

$$fvop = \frac{wo}{(1 - bvo) * \lambda o}$$

I offentlig sektor innehåller bruttovinstandelen endast kapitalförslitning, eftersom nettovinst per definition inte ingår i den offentliga produktionen. Med oförändrad produktivitetsnivå kommer priset på den offentliga produktionen (förädlingsvärdet) att utvecklas i takt med de offentliganställdas löner:⁶

$$\Delta fvop \approx \Delta wo$$

Ett sammanvägt prisindex för hela ekonomin, dvs BNP, kan beräknas som:

$$bnpp = \frac{bnpl}{bnpf} = \frac{fvnf + fvol}{fvnf + fvof} = \frac{fvnp * fvnf + fvop * fvof}{fvnf + fvof} = \alpha * fvnp + (1 - \alpha) * fvop$$

där α = näringslivets andel av BNP i fasta priser.

⁵ Det exakta sambandet kan skrivas $\Delta fvnp = \frac{1 + \Delta wn}{1 + \Delta \lambda n} - 1$

⁶ Prisutvecklingen för den offentliga konsumtionen dämpas i kalkylerna av att priserna på insatsvaror inköpta från näringslivet ökar långsammare än lönerna.

Den sammanvägda produktiviteten kan beräknas som:

$$\frac{bnpf}{h} = \frac{fvnf + fvof}{hn + ho} = \frac{hn * \lambda_n + ho * \lambda_o}{hn + ho} = \beta * \lambda_n + (1 - \beta) * \lambda_o$$

där β = näringslivets sysselsättningsandel (i timmar)

Om lönerna utvecklas på samma sätt i privat och offentlig sektor (och om vinstandelarna är oförändrade), kommer priset på näringslivets produktion att utvecklas långsammare än priset på den offentliga sektorns produktion. Mellanskillnaden utgörs av näringslivets produktivitetstillväxt. Priset på BNP ökar snabbare än priset på näringslivets produktion, men långsammare än priset på den offentliga produktionen.

Kalkylmässiga konsekvenser

Sambanden illustreras siffermässigt i tabell B1. I de långsiktiga kalkylerna antas priset på näringslivets produktion öka med 2 % per år. Produktivitetsoökningen i näringslivet bedöms uppgå till 2,2 % per år. Det innebär att det finns ett utrymme för löneökningar i näringslivet på 4,2 % per år vid en oförändrad vinstandel. Lönerna i offentlig sektor förutsätts följa utveckling i näringslivet. Under perioden fram till 2020 antas dock löneökningen i kommunsektorn uppgå till 4,7 %, vilket innebär att timlönen i den aggregerade offentliga sektorn ökar med 4,6 % per år.

Tabell B.1: Pris, lön och produktivitet

Genomsnittlig procentuell utveckling

	1993-2003	2003-2007	2007-2020	2020-2050
Arbetsproduktivitet				
Näringslivet	3,2	2,6	2,2	2,2
Offentlig sektor	0,4	0,1	0,0	0,0
BNP	2,4	2,0	1,8	1,8
Timlön (lönesumma/arbetade timmar)				
Näringslivet	4,3	3,4	4,2	4,2
Offentlig sektor	3,7	3,3	4,6	4,2
Totalt	4,1	3,4	4,3	4,2
Produktionspris				
Näringslivet	0,9	1,8	2,0	2,0
Offentlig sektor	4,4	3,4	4,3	4,0
BNP	1,7	2,0	2,4	2,3
BNP-tillväxt				
Arbetade timmar	0,5	0,8	-0,1	0,0
BNP, fasta priser	2,9	2,8	1,7	1,7
BNP, löpande priser	4,7	4,8	4,1	4,0

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Till följd av antagandet om oförändrad produktivitet i offentlig sektor kommer den sammanvägda produktivitetstillväxten för BNP som helhet att uppgå till 1,8 %, dvs. väsentligt lägre än produktivitetsoökningen i näringslivet. BNP-deflatoren kommer därför att öka snabbare än priset på näringslivets produktion, som i sin tur bestämmer KPI. BNP

i löpande priser påverkas inte av vilket antagande som görs om produktivitetens utvecklingen i offentlig sektor. Den nominella BNP-utvecklingen bestäms av lönesumman och vinstandelen i ekonomin. Av tabellen framgår att timlönen på lång sikt antas öka med 4,2 % per år i båda produktionssektorerna. Mellan 2020 och 2050 är antalet arbetade timmar i stort sett oförändrat i kalkylen, vilket innebär att den samlade lönesumman ökar med ca 4,2 % per år. Samtidigt ökar löneandelen i ekonomin som helhet, eftersom andelen sysselsatta i offentlig sektor ökar. Därigenom kommer BNP i löpande priser att växa något långsammare än lönesumman.

Appendix C: Tabellbilaga

Tabell C.1: Prognosföresättningar

Årsgenomsnitt, om inget annat anges

	2003	2004	2005	2006	2007
BNP världen ¹	3,7	4,7	4,1	4,0	3,9
BNP världen, exklusive EU ¹	4,4	5,3	4,6	4,4	4,3
BNP EU-15 ¹	0,8	2,1	2,3	2,4	2,4
HIKP EU ¹	2,0	2,1	2,0	1,9	1,9
Timlön i Sverige, kostnad ¹	3,5	3,4	3,5	3,5	3,5
TCW-index	127,7	126,4	124,2	123,3	123,3
SEK/EUR ²	9,02	9,10	9,00	9,00	9,00
EUR/USD ²	1,22	1,25	1,30	1,30	1,30
Tysk 10-årsränta, årsgenomsnitt	4,1	4,3	4,8	5,0	5,2
Svensk 10-årsränta, årsgenomsnitt	4,6	4,7	5,1	5,3	5,5
Svensk 6-månaders ränta, årsgenomsnitt	3,0	2,4	3,0	3,8	4,4
Oljepris, (Brent, USD/fat)	30	37	34	32	32
Världsmarknadstillväxt världen, exkl. EU ¹	5,0	9,8	9,4	8,3	7,5

¹ Årlig procentuell förändring.

² Värde vid årets slut.

Källa: Finansdepartementet.

Tabell C.2: Den offentliga sektorns finanser

Procent av BNP

	2003	2004	2005	2006	2007
Inkomster	56,1	55,5	54,7	54,3	54,1
Skatter och avgifter	50,5	50,0	49,2	49,0	48,7
Direkta skatter	19,0	18,9	18,5	18,6	18,6
Produkt- och produktionskatter	17,2	17,1	16,9	16,6	16,4
Socialförsäkringsavgifter	14,2	13,9	13,9	13,8	13,7
Kapitalinkomster	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2
Övriga inkomster	3,4	3,3	3,2	3,2	3,2
Utgifter	55,6	54,8	54,0	53,9	53,2
Transfereringar	22,2	21,8	21,4	21,4	21,0
Hushåll	19,1	19,0	18,3	18,2	17,9
Näringslivet	1,8	1,5	1,5	1,5	1,5
Utlandet	1,3	1,3	1,6	1,7	1,6
Konsumtion	28,3	28,0	27,6	27,3	26,9
Investeringar m.m.	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9
Investeringar och lager	3,1	3,0	3,0	3,0	3,0
Köp och försäljning av mark och fastigheter, netto	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Ränteutgifter	2,2	2,1	2,2	2,3	2,4
Finansiellt sparande	0,5	0,7	0,6	0,4	0,9
Primärt finansiellt sparande	0,5	0,6	0,6	0,5	1,0
Kapitalförslitning och kapitaltransfereringar, netto	2,5	2,5	2,4	2,3	2,3
Kapitalbildning	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9
Sparande, netto	0,9	1,1	1,1	1,1	1,5
Konsoliderad bruttoskuld	52,0	51,7	50,5	50,0	49,0
Nettoskuld	-1,2	-2,2	-2,6	-2,9	-3,6

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.