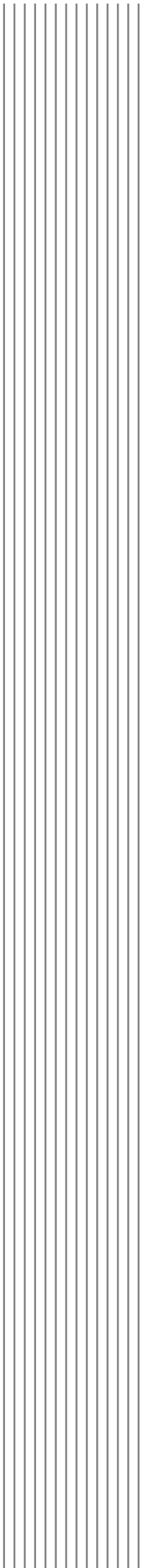


Bilaga 2

Avstämning av det svenska konvergensprogrammet



BILAGA 2

Avstämning av det svenska konvergensprogrammet

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning.....	5
2	Det svenska konvergensprogrammet	6
2.1	Bakgrund.....	6
2.2	Konvergensprogrammets mål och inriktning av den ekonomiska politiken	6
3	Den ekonomiska utvecklingen 1994-1998.....	8
3.1	Den allmänna ekonomiska utvecklingen.....	8
3.2	De offentliga finanserna	11
4	Den svenska ekonomin till och med år 2001	14
4.1	Utgångsläget 1998.....	14
4.2	Den ekonomiska politiken.....	14
4.3	Utsikterna för den svenska ekonomin t.o.m. år 2001 ...	15
4.4	Känslighetsanalys av de offentliga finanserna	17
	Underbilaga: Miljöhänsyn i den ekonomiska politiken	20
Tabeller		
3.1	Försörjningsbalans	8
3.2	Hushållens inkomster m.m.	9
3.3	Vissa nyckeltal.....	10
3.4	Förändring i offentliga finanser 1994-1998.....	12
3.5	Offentliga finanser	12
3.6	Förändring i offentligt sparande	13
4.1	Prognos för svensk ekonomi.....	16
4.2	Prognos för vissa nyckeltal	16
4.3	Prognos för offentliga finanser	17
4.4	Känslighetsanalys I: Konjunkturavmattning	18
4.5	Känslighetsanalys II: Lönebildning.....	18

Innehållsförteckning

Diagram

3.1 Sysselsättningsförändring i offentlig och privat sektor	10
3.2 KPI-utvecklingen i Sverige och EU	10
3.3 Räntedifferens mot Tyskland, 5-årig statsobligation	10
3.4 ECU-index.....	11
4.1 Öppen arbetslöshet	14
U.1 Utsläpp av några viktiga ämnen 1970-1995.....	22

1 Sammanfattning

I denna bilaga till 1998 års ekonomiska vårproposition lämnas den sjätte och sista avstämningen av det konvergensprogram som regeringen lade fram i juni 1995.

Avstämningen visar att den ekonomiska tillväxten sedan 1994 i stort sett legat på den nivå som förutsågs i programmet, ca 2,5 procent per år. Nettoexportens bidrag till tillväxten har varit större och den inhemska efterfrågan i gengäld svagare än beräknat. Priser och räntor har utvecklats betydligt mer gynnsamt. Det senaste året har inflationstakten legat runt 1 procent och räntenivån är fem procentenheter lägre än vid den tidpunkt konvergensprogrammet presenterades.

Sysselsättningen utvecklades svagt under 1996 och 1997. Arbetslösheten ligger därför över den nivå som förväntades i programmet. Under det senaste året har dock sysselsättningen vuxit och arbetslösheten sjunker nu påtagligt och beräknas vid slutet av 1998 uppgå till 6,5 procent av arbetskraften, vilket är en nedgång från ca 8 procent i juni 1995.

Konvergensprogrammets långtgående mål för sanering av de offentliga finanserna har uppnåtts. År 1997 uppgick underskottet i de offentliga finanserna till 0,8 procent av BNP (mätt enligt de regler som tillämpas i EU) och i år beräknas den offentliga sektorn uppvisa ett visst finansiellt överskott. Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld faller som andel av BNP för fjärde året i rad.

Kalkylen för de kommande åren visar en fortsatt förstärkning av de offentliga finanserna och att de mål om överskott motsvarande 2 procent av BNP sett över en konjunkturcykel som regeringen satt upp kommer att uppnås med viss marginal.

Kalkylen bygger på en tillväxt inom OECD-området på ca 2,5 procent per år och att den svenska löneökningstakten begränsas till 3 procent per år. Med dessa förutsättningar kan BNP växa med nära 3 procent per år fram till och med år 2001. I växande utsträckning drivs tillväxten av en stigande inhemsk efterfrågan, bl.a. till följd av växande disponibla inkomster för hushållen.

Den ekonomiska politiken är inriktad på att bringa ned arbetslösheten till 4 procent år 2000. Ett centralt inslag i denna strävan är en utbyggnad av antalet utbildningsplatser, i syfte att höja kompetens och anpassningsförmåga på arbetsmarknaden.

2 Det svenska konvergensprogrammet

2.1 Bakgrund

I denna bilaga till 1998 års ekonomiska vårproposition redovisas den sjätte och sista avstämningen av det konvergensprogram som den svenska regeringen presenterade i juni 1995. Programmet hade sin bakgrund dels i de svåra balansproblem som präglade den svenska ekonomin vid denna tidpunkt, dels i den process för att upprätta en ekonomisk-monetär union och en gemensam valuta som pågår inom EU sedan flera år.

Enligt EG-fördraget åvilade det EU:s medlemsländer att vid behov under den första etappen av EMU anta s.k. konvergensprogram. Dessa skulle ligga till grund för en bedömning av de framsteg som gjorts i fråga om konvergens i den ekonomiska utvecklingen, särskilt vad avser prisstabilitet och sunda offentliga finanser, som är nödvändig för att en gemensam valuta skall kunna etableras. Under andra etappen av EMU, som avser perioden 1994-1998, är konvergensprogram ett politiskt åtagande.

Som nybliven EU-medlem presenterade Sverige sitt första konvergensprogram i juni 1995. Programmet lades fram av regeringen. En bred majoritet av riksdagen ställde sig bakom dess innehåll. I konvergensprogrammet anges att regeringen varje halvår skall göra en avstämning av programmet. Sådana avstämningar har tidigare redovisats vid följande tillfällen:

- I november 1995 i anslutning till regeringens proposition En politik för arbete, trygghet och utveckling (prop. 1995/96:25, bilaga 2).
- I april 1996 i anslutning till den ekonomiska vårpropositionen (prop. 1995/96:150, bilaga 2).
- I september 1996 i anslutning till budgetpropositionen (prop. 1996/97:1, bilaga 3).
- I april 1997 i anslutning till den ekonomiska vårpropositionen (prop. 1996/97:150, bilaga 2), samt
- I september 1997 i anslutning till budgetpropositionen (prop. 1997/98:1, bilaga 3).

I konvergensprogrammet angavs att regering och riksdag senare kommer att ta ställning till ett svenskt deltagande i EMU:s tredje etapp och att detta ställningstagande skall göras i ljuset av den fortsatta utvecklingen och i enlighet med fördraget. Samtidigt uttrycktes att de konvergenskriterier som definieras i EG-fördraget är uttryck för en sund ekonomisk politik och därför bör ligga till grund för den ekonomiska politiken oavsett ställningstagande till ett svenskt deltagande i valutaunionen.

Riksdagen antog i december 1997, i enlighet med regeringens proposition Sverige och den ekonomiska

och monetära unionen (prop. 1997/98:25), att Sverige inte bör införa euron då den tredje etappen av EMU inleds. I och med detta beslut har det stått klart att Sverige inte kommer att delta i valutaunionen från starten.

Den del av den s.k. stabilitets- och tillväxtpakten som gäller övervakning väntas träda i kraft den 1 juli 1998. Enligt rådets förordning (EG) 1466/97 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken skall de länder som inte inför den gemensamma valutan presentera konvergensprogram. De länder som ingår i valutaunionen skall presentera stabilitetsprogram. De nya stabilitets- och konvergensprogram som skall läggas fram enligt pakten kommer till viss del att följa andra regler än de som gällt för konvergensprogram under andra etappen av EMU. Centralt är här kravet att ange medelfristiga mål som innebär att de offentliga finanserna skall vara nära balans eller visa överskott. För de nya programmen kommer att gälla ett mer utvecklat övervakningsförfarande på EU-nivå vad avser målluppfyllelse och efterlevnad av programmen. Regeringen avser att senare presentera ett konvergensprogram i enlighet med de nya reglerna.

2.2 Konvergensprogrammets mål och inriktning av den ekonomiska politiken

I konvergensprogrammet anges att de allmänna målen för den ekonomiska politiken är en god tillväxt, full sysselsättning och stabila priser. För att uppnå dessa mål måste de offentliga finanserna bringas under kontroll. Vidare skall tillväxten ske i former som inte medför en ökad förslitning av natur och miljö eller ökar miljöskulden.

Konvergenskriterierna omfattar krav på att inflationstakt och räntor inte får avvika alltför mycket från de länder som har den lägsta inflationen. Dessa krav stämmer väl överens med det mål för inflationen som Riksbanken ställt upp – att prisökningstakten skall uppgå till två procent per år med ett toleransintervall på en procentenhet åt vardera hållet. För att stärka förtroendet för en politik inriktad på stabila priser aviserades i konvergensprogrammet en ökad självständighet för Riksbanken. Vidare ställs krav på en stabil växelkurs. I konvergensprogrammet anges som ett mål att stärka kronan i förhållande till den kurs som rådde i juni 1995.

De offentliga finanserna får inte, annat än under särskilda omständigheter, uppvisa underskott som är större än 3 procent av BNP. Den offentliga bruttoskulden får inte överstiga 60 procent av BNP, eller om den gör det, krävs att den minskar i tillfredsställande takt. Vid den tidpunkt konvergensprogrammet lades fram kännetecknades de offentliga finanserna

av en fundamental obalans, med ett underskott på mer än 10 procent av BNP. Finanspolitiken inriktades i första hand på att sanera de offentliga finanserna. Tre preciserade mål sattes upp för budgetpolitiken:

- Statsskulden skall stabiliseras, mätt som andel av BNP, senast under år 1996.
- Underskottet i de offentliga finanserna skall under år 1997 inte överstiga 3 procent av BNP, dvs. Sverige skall klara referensvärdet för underskottet.
- År 1998 skall de offentliga finanserna uppvisa balans, dvs. inkomsterna skall motsvara utgifterna.

Enligt konvergensprogrammet skall budgetpolitiken även vara inriktad på att begränsa omfattningen på de offentliga utgifterna, bl.a. i syfte att minska de offentliga finansernas sårbarhet för konjunktursvängningar.

I anslutning till konvergensprogrammet aviserades ett omfattande konsolideringsprogram för de offentliga finanserna. Programmet innefattade preciserade åtgärder som beräknades ge en varaktig förstärkning av de offentliga finanserna fram till och med år 1998 med 118 miljarder kronor, motsvarande 7,5 procent av BNP. År 1996 utökades konsolideringsprogrammet med ytterligare åtgärder så att detta sammantaget omfattar 126 miljarder kronor eller motsvarande 8 procent av BNP. Detta belopp avsåg de direkta effekterna av inkomstförstärkningar och utgiftsminskningar, beräknade netto med hänsyn till bl.a. att minskade transfereringar leder till lägre skatteinkomster. Däremot inkluderas inte indirekta effekter av t.ex. lägre ränta. Riksdagen fattade 1995 ett principbeslut om programmet i sin helhet och områden för besparingar fastställdes. Det klargjordes därvid att i den mån enskilda förslag inte genomfördes eller gav mindre effekt än beräknat skulle dessa ersättas med andra åtgärder så att den åsyftade besparingen uppnåddes.

Konsolideringsprogrammet omfattade en lång rad åtgärder, som fördelade sig så att ungefär hälften avsåg ökade inkomster och hälften reducerade utgifter. Den förstärkning av de offentliga finanserna som följde av konsolideringsprogrammets åtgärder koncentrerades till de första åren, så att två tredjedelar av programmets åtgärder fick effekt åren 1995 och 1996.

I konvergensprogrammet aviserades även att det skulle ske försäljningar av statliga tillgångar, bl.a. de tillgångar staten övertagit i samband med bankkrisen samt statens aktieinnehav i Nordbanken, i syfte att minska den offentliga bruttoskulden. Försäljningarna beräknades ge inkomster på ca 50 miljarder kronor.

I konvergensprogrammet redovisades en bedömning av den ekonomiska utvecklingen i perspektivet

fram till och med år 2000. Enligt denna skulle den återhämtning som inleddes år 1994 fortsätta och de påtagliga balansproblemen i den svenska ekonomin – underskott i offentlig sektor, hög arbetslöshet, höga inflationsförväntningar och hög ränta – gradvis övervinnas. Målen om underskott under 3 procent av BNP år 1997 och balans i de offentliga finanserna år 1998 skulle dock enligt denna prognos inte uppnås utan att ytterligare besparingsåtgärder vidtogs.

3 Den ekonomiska utvecklingen 1994-1998

3.1 Den allmänna ekonomiska utvecklingen

Den ekonomiska utvecklingen sedan 1994 har i stora drag följt den bana som antogs i konvergensprogrammet. Den finansiella utvecklingen – inflation, ränta och växelkurs – har varit mer gynnsam, medan den förväntade förbättringen av läget på arbetsmarknaden har dröjt.

Med den bedömning som nu kan göras av år 1998 har BNP vuxit med 2 ½ procent per år under fyraårsperioden från 1994 till och med 1998, vilket är i nivå med prognosen i juni 1995 (se tabell 3.1). Förloppet har dock varit något annorlunda, främst därför att den konjunkturavmattning som under 1996 ägde rum i de europeiska länderna inte var förutsedd.

Tillväxten har främst, vilket är i linje med konvergensprogrammet, drivits på av utrikeshandeln och näringslivets investeringar. Industrins relativa kostnadsläge stärktes med ca 20 procent efter kronans depreciering 1992, vilket har möjliggjort såväl sänkta relativpriser som förbättrad lönsamhet. Exporttillväxten har dock under de senaste fyra åren varit påtagligt starkare än beräknat. Svensk exportindustri har vunnit marknadsandelar i större omfattning än vad som erfarenhetsmässigt kunde förväntas med hänsyn till relativprisutvecklingen. En förklaring till detta är att den svenska exportens branschsammanfattning varit gynnsam i förhållande till världsmark-

nadstillväxten. Även importen har vuxit snabbt, men här har utvecklingen varit i linje med den importvägda efterfrågan och en trendmässigt stigande importandel. Sammantaget har utrikeshandeln gett ett betydligt större bidrag till den ekonomiska tillväxten än vad som förutsågs i konvergensprogrammet. Av den samlade BNP-tillväxten mellan 1994 och 1998 på drygt 10 procent svarar en starkt nettoexport för nästan hälften.

Investeringsverksamheten har i gengäld varit svagare än beräknat. Till stor del kan detta förklaras av att offentliga myndigheternas investeringar och bostadsbyggandet, bl.a. till följd av saneringen av de offentliga finanserna, utvecklats mycket svagt. Bostadsinvesteringarna beräknas i år, trots en viss uppgång jämfört med 1997 vara 30 procent lägre än under 1994, medan myndigheternas investeringar under samma period reducerats med nära 20 procent.

Förbättrad lönsamhet, lägre räntor och ett successivt stigande kapacitetsutnyttjande har dock dragit upp näringslivets investeringar. Dessa har sedan 1994 vuxit med 44 procent, vilket dock inte är lika kraftigt som väntades i konvergensprogrammet. Näringslivets investeringar, mätt som andel av BNP, beräknas i år vara tillbaka på samma nivå som i slutet av 1980-talet, före det kraftiga fallet i samband med recessionen 1991-93. Det är i första hand maskininvesteringarna som ökat, medan byggnadsinvesteringarna visat en betydligt mer blygsam uppgång. Detta kan tolkas som ett uttryck för att kapitalutbyggnaden till stor del har en inriktning mot mer arbetsbesparande produktion.

TABELL 3.1 FÖRSÖRJNINGSBALANS

	MILJARDER KRONOR	PROCENTUELL FÖRÄNDRING					
		1997	1995	1996	1997	1998	1994-1998 ¹
Privat konsumtion	922,9	0,8	1,3	2,0	2,5	1,6	1,2
Offentlig konsumtion	449,3	-0,9	-0,2	-2,1	1,2	-0,5	-0,8
Stat	134,2	-2,1	-0,6	-5,0	2,5	-1,3	-0,8
Kommun	315,1	-0,4	0,0	-0,7	0,8	-0,1	-0,8
Bruttoinvesteringar	237,9	12,4	3,7	-4,8	7,2	4,4	8,8
Näringsliv	183,6	27,7	4,7	-0,1	7,8	9,6	11,9
Bostäder	23,8	-23,5	13,1	-25,7	8,8	-8,6	2,5
Myndigheter	30,5	-5,7	-8,0	-9,4	2,8	-5,0	2,6
Lagerinvesteringar	6,8	0,5	-1,1	0,7	0,1	0,1	0,1
Export	761,4	12,9	6,1	12,8	6,3	9,5	7,6
Import	639,5	10,2	3,7	11,7	6,9	8,1	6,7
BNP	1738,9	3,9	1,3	1,8	3,1	2,5	2,6

1. Genomsnitt under fyraårsperioden 1994-1998

TABELL 3.2 HUSHÅLLENS INKOMSTER M.M.

	MILJARDER KRONOR	PROCENTUELL FÖRÄNDRING FASTA PRISER					
		1997	1995	1996	1997	1998	1994-1998 ¹
Lönesumma	756,6	2,0	4,9	3,1	3,0	3,2	2,7
Timlön		0,6	5,3	3,6	1,8	2,8	1,2
Sysse/sättning timmar		2,0	0,1	-1,1	1,0	0,5	1,5
- antal personer		1,5	-0,6	-1,0	1,0	0,2	1,8
Transfereringar	387,9	-2,7	-2,1	-0,6	1,8	-0,9	-2,3
Övriga inkomster	191,4	6,1	-2,7	-5,9	3,3	0,1	6,6
Skatter	405,7	7,0	7,8	6,9	3,1	6,2	5,5
Disponibel inkomst	930,2	-1,0	-0,7	-1,7	2,5	-0,3	1,4
Sparkvot, procent		6,3	4,4	0,8	0,9	3,1	5,6

1. Genomsnitt under fyraårsperioden 1994-1998

Den privata konsumtionen har, sett i ett längre perspektiv, utvecklats svagt, även om den gradvis har gett ett ökat bidrag till tillväxten. Det var först under år 1997 som konsumtionsvolymen nådde över nivån vid 1990-talets inledning. Konsumtionsutvecklingen har trots detta varit något starkare än vad som beräknades i konvergensprogrammet. Det är främst ett uppdämt behov av kapitalvaror hos hushållen som nu tillgodoses.

Den växande konsumtionsefterfrågan har i betydligt högre grad än väntat finansierats med ett minskat sparande. Hushållens reala disponibla inkomster beräknas i år vara 1 procent lägre än under år 1994. Prognosen i konvergensprogrammet förutsatte en ökning under samma period med mer än 5 procent. Sparkvoten har fallit från 8 procent år 1994 och beräknas i år uppgå till knappt 1 procent av de disponibla inkomsterna. Även i konvergensprogrammet förutsattes att hushållens sparande skulle minska, men plana ut på en långsiktig nivå runt 4 procent av de disponibla inkomsterna.

Som framgår av tabell 3.2 har konsolideringsprogrammet, i form av neddragna transfereringar och höjda skatter, bidragit negativt till hushållens inkomstutveckling i ungefär den omfattning som förutskickades i konvergensprogrammet. En svagare sysselsättningsutveckling har uppvägs av att den reala timlönen stigit med nära 12 procent mellan åren 1994 och 1998, mot beräknade 5 procent. Löneinkomsterna har därför ökat nästan i den takt som antogs 1995. Det är istället den negativa utvecklingen av hushållens övriga inkomster, bl.a. företagarincomester och kapitalinkomster, som förklarar varför de disponibla inkomsterna utvecklats så svagt.

Läget på arbetsmarknaden har utvecklats betydligt svagare än väntat. Den återhämtning av sysselsättningen som ägde rum åren 1994 och 1995 bröts under 1996 och först under andra halvåret 1997 började sysselsättningen växa igen. Antalet sysselsat-

ta beräknas i år vara 36 000 eller 0,9 procent fler än år 1994, medan det i konvergensprogrammet antogs att sysselsättningen under denna period skulle öka med 7 procent eller 290 000 personer. Till viss del har arbetskraftsbehovet tillgodosetts genom stigande medelarbets-tid. Under de senaste fyra åren har medelarbets-tiden per sysselsatt ökat med drygt 1 ½ procent. Mätt i arbetade timmar har sålunda sysselsättningen varit något mer expansiv. Ytterligare en förklaring till en svag sysselsättningsutveckling är att produktiviteten – produktion per arbetad timme – stigit snabbare än väntat. Under 1980-talet steg BNP-produktiviteten med ca 1 procent per år. Under 1990-talet har den årliga produktivitetstillväxten, såväl under recessionen som under de senaste fyra årens återhämtning legat över 2 procent. Bidragande orsaker till denna utveckling torde vara den förhållandevis snabba ökningen av den reala timlönen och att produktivitetstillväxten i hög grad skett inom mindre arbetsintensiva delar av näringslivet.

Konsolideringen av de offentliga finanserna har medfört att den offentliga sysselsättningen har minskat sedan 1994 med 65 000 personer. Den privata sysselsättningen har varit mer expansiv och ökat med nära 100 000 personer.

Den beskrivna sysselsättningsutvecklingen medförde att arbetslösheten inte sjönk som beräknat utan låg kvar på en nivå runt 8 procent fram till mitten av år 1997. Det senaste året har dock den öppna arbetslösheten minskat kraftigt. År 1998 beräknas den öppna arbetslösheten uppgå till 6,7 procent. Detta är en procentenhet högre än vad som antogs i konvergensprogrammet.

När konvergensprogrammet presenterades i juni 1995 rädde en betydande tveksamhet om den framtida inflationstakten i Sverige. Den höga räntan avspeglade fortsatt höga inflationsförväntningar och ett bristande förtroende för den svenska ekonomin. Som framgår av diagram 3.2 har emellertid den svenska

TABELL 3.3 VISSA NYCKELTAL

	1995	1996	1997	1998	1994-1998 ¹	1994-1998 ¹ ENL. KONVERGENSPROG.
<i>Årlig procentuell förändring</i>						
KPI, årsgenomsnitt	2,8	0,8	0,9	0,9	1,4	2,8
HIKP ² , årsgenomsnitt		0,8	1,8	1,5		
NIVÅ 1998 ENL. KONVERGENSPROG.						
<i>Nivå i procent</i>						
Arbetslöshet	7,7	8,1	8,0	6,7		5,6
Arbetsmarknadspolitiska åtgärder	4,4	4,5	4,3	4,2		4,0
Bytesbalans	2,2	2,6	2,7	3,5		4,0
Femårig obligationsränta	9,9	7,3	5,8	5,3		8,5
Tysk femårig ränta	6,0	5,0	4,7	4,8		7,0
ECU-index	126,1	115,1	117,2	117,4		118,0

1. Genomsnitt under fyraårsperioden 1994-1998

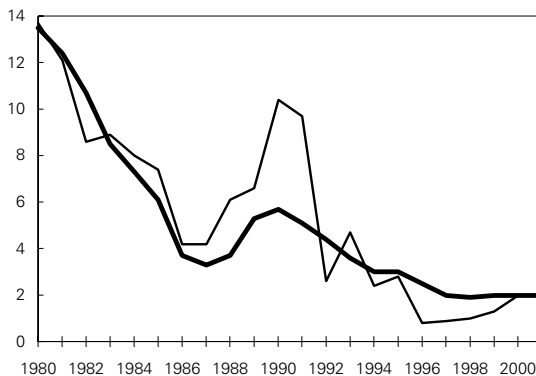
2. Harmoniserad inkomstprisindex enligt EU-normen

inflationstakten nu etablerats på en låg nivå. Under 1996 och 1997 steg konsumentpriserna med endast 1 procent i årstakt och i år beräknas priserna stiga med 0,6 procent under loppet av året. Saneringen av de offentliga finanserna har bidragit till att höja prisnivån, bl.a. genom minskade subventioner av bostäder och höjda energiskatter. Rensat för dessa effekter blir bilden av låg inflation än mer tydlig.

Ett starkt förtroende för att penningpolitiken skall kunna klara prisstabilitetsmålet i kombination med en framgångsrik sanering av de offentliga finanserna har medfört att räntenivån kunnat sjunka markant. Den femåriga obligationsräntan uppgick i början av april till 4,9 procent, vilket är mer än fem procentenheter lägre än då konvergensprogrammet presenterades och 3,5 procentenheter under den nivå som prognostiserades för 1998. Nedgången beror till viss del på fallande internationella räntor, men även räntedifferensen mot utlandet har minskat påtagligt. Räntedifferensen mot Tyskland för femåriga obligationer uppgick i juni 1995 till 4 procentenheter och har

därefter successivt minskat för att för närvarande uppgå till ca 0,4 procentenheter. Detta är betydligt mindre än vad som förväntades när konvergensprogrammet lades fram.

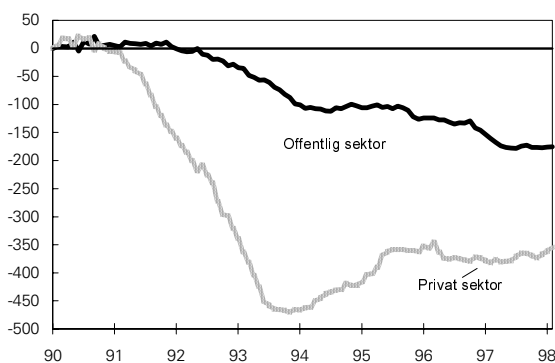
DIAGRAM 3.2
KPI-utvecklingen i Sverige och EU
Årlig procentuell förändring



Källor: OECD, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet

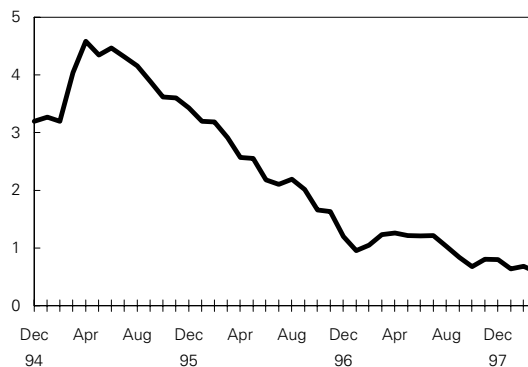
DIAGRAM 3.1
Sysselsättningsförändring i offentlig och privat sektor
3-månaders glidande medelvärde

Tusental personer



Källa: Statistiska centralbyrån

DIAGRAM 3.3
Räntedifferens mot Tyskland, 5-årig statsobligation
Index 1991=100

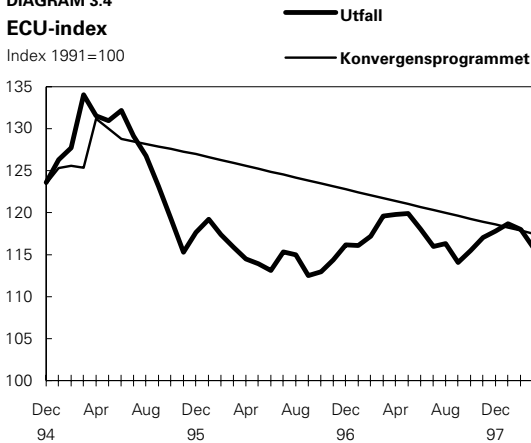


Källa: Hanson & Partners

DIAGRAM 3.4

ECU-index

Index 1991=100



Källor: Riksbanken och Finansdepartementet

I konvergensprogrammet gjordes bedömningen att den svenska kronan var undervärderad och därför borde komma att stärkas under de kommande åren. Kronan har också jämfört med juni 1995 apprecierats med ca 7 procent.

3.2 De offentliga finanserna

De mål som sattes upp i konvergensprogrammet för de offentliga finanserna innebar en mycket långtgående konsolidering. Det kan nu konstateras att de tre preciserade målen har uppnåtts:

- Statsskulden motsvarade vid utgången av år 1996 83,6 procent av BNP, vilket var en nedgång med 0,4 procentenheter från årets början. Skuldkvoten har därefter fortsatt att reduceras och beräknas vid utgången av 1998 uppgå till 78,6 procent av BNP.
- Underskottet i den offentliga sektorns finansiella sparande uppgick under 1997 till 0,8 procent av BNP, mätt med de redovisningsprinciper som tillämpas inom EU (ENS). Sverige uppfyllde därmed med god marginal det referensvärde på 3 procent av BNP som gäller för konvergenskriteriet om offentliga finanser. Mätt med nationella principer för nationalräkenskaper uppgick underskottet till 1,1 procent av BNP.
- Under 1998 beräknas den offentliga sektorns inkomster överstiga utgifterna. Det redovisade finansiella sparandet beräknas uppgå till 0,8 procent av BNP(ENS).¹

¹ Denna siffra inkluderar effekten av att Allmänna pensionsfondens innehav av fastigheter under året övergår i bolagsform, vilket bokförs som ett finansiellt sparande. Frånräknat denna effekt och med tillägg för utdelningar från det statliga fastighetsbolaget Securum, som inte räknas in i finansiellt sparande men likväl utgör en reell inkomst för staten, blir sparandeöverskottet 0,2 procent av BNP. Mätt i svenska nationalräkenskaper är motsvarande siffra 1,0 procent av BNP.

I tabell 3.5 redovisas de offentliga finanserna i enlighet med reglerna i det europeiska nationalräkenskapssystemet (ENS), som tillämpas inom EU bl.a. vid bedömning av medlemsländernas offentliga underskott. Redovisningen enligt de svenska nationalräkenskaperna avviker på vissa punkter från dessa regler.² Avsikten är att de svenska nationalräkenskaperna under 1999 skall övergå till att tillämpa ENS.

Från och med år 1997 tillämpas en ny budgetprocess, som bl.a. innebär att riksdagen beslutar om nominellt fastställda tak för de statliga utgifterna för kommande treårsperiod. Våren 1996 fattade sålunda riksdagen beslut om utgiftstak för åren 1997, 1998 och 1999, som bl.a. innebar att taket för de statliga utgifterna i nominella termer skulle öka med mindre än 1% per år.

Under de senaste åren har finanspolitiken konsekvent avvägs för att uppnå de budgetpolitiska målen. I 1996 års ekonomiska vårproposition gjordes bedömningen att det inte skulle vara möjligt att uppnå balans i de offentliga finanserna år 1998. Konsolideringsprogrammet utökades därför med ytterligare besparingar som beräknades varaktigt förstärka de offentliga finanserna år 1998 med 8 miljarder kronor. Det totala konsolideringsprogrammet motsvarade därmed 8 procent av BNP.

Mellan 1995 och 1996 stärktes de offentliga finanserna mer än beräknat. I 1997 års ekonomiska vårproposition, liksom i budgetpropositionen för 1998, gjordes därför bedömningen att det inom ramen för de budgetpolitiska målen och de fastlagda utgiftstaken fanns utrymme för ökade insatser för att minska arbetslösheten, bl.a. genom en ytterligare utbyggnad av antalet utbildningsplatser. Därtill höjdes ersättningen inom vissa inkomstförsäkringar.

Den totala förbättringen av offentliga sektorns finansiella sparande mellan 1994 och 1998 beräknas uppgå till 11 procent av BNP, se tabell 3.4. Därav faller huvuddelen på en sjunkande utgiftsandel. De offentliga utgifterna beräknas i år vara ungefär lika stora i nominella tal som under 1995. I reala termer har utgifterna minskat med sammanlagt 3 procent under fyraårsperioden sedan 1994. Uttryckt som andel av BNP har utgifterna minskat med 8 procentenheter, från 70 procent till 61 procent.

² Skillnaderna vad avser offentliga sektorns finansiella sparande gäller främst redovisningen av statens ränteutgifter, där enligt ENS-reglerna de vinster eller förluster som uppkommer vid förtida inlösen av lån skall redovisas som ränta och motsvarande skall gälla vid emission till annan ränta än marknadsränta, där det dessutom skall ske en periodisering. Som framgår av tabellen skiljer sig även beräkningen av BNP, vilket påverkar underskotts- och skuldkvoterna.

TABELL 3.4 FÖRÄNDRING I OFFENTLIGA FINANSER 1994-1998PROCENT AV BNP
ENLIGT SVENSK DEFINITION

	1994	1998 ¹	FÖRÄNDRING ÅREN 1994-1998	KONVER- GENSPRO- GRAMMET ²
Inkomster	59,7	62,5	+2,8	+1,9
Skatter	49,8	53,9	+4,1	+1,8
Övriga inkomster	9,9	8,6	-1,3	+0,1
Utgifter	70,0	61,8	-8,2	-7,6
Transfereringar till hushållen	25,6	21,9	-3,7	-4,8
Subventioner m.m.	7,2	6,3	-0,9	-0,8
Konsumtion och investeringar	30,2	27,9	-2,3	-3,1
Räntor	6,8	5,8	-1,1	+1,1
Primärt sparande	-9,5	2,6	+12,1	+10,8
Finansiellt sparande	-10,3	1,6	+11,0	+9,5
Staten	-11,7	0,1	+11,8	+9,8
AP-fonden	1,6	0,5	-1,1	-0,7
Kommunerna	-0,2	0,2	+0,4	+0,3

1. Justerat för bolagisering av AP-fondens fastigheter.

2. Förändring enligt konvergensprogrammet 1994-1998.

Skattekvoten, skatter och avgifter som andel av BNP, uppgår i år till 53,5 procent, en ökning med 3,7 pro-

centenheter sedan år 1994. Till en del kan dock skatteinkomsterna 1998 betraktas som tillfälligt höga, bl.a. till följd av stora realisationsvinster under föregående år. Justerat för tillfälliga effekter kan skattekvoten beräknas ha ökat med 3 procentenheter.

Förstärkningen av de offentliga finanserna är i huvudsak strukturellt betingad, dvs. det är en varaktig ökning av det offentliga sparandet. I tabell 3.6 redovisas en dekomponering av förändringen i offentligt finansiellt sparande mellan 1994 och 1998. Den komponent som hänförs till tillväxten har här, baserat på historiska erfarenheter, definierats som 75 procent av avvikelsen i BNP-tillväxt från en trendmässig nivå på 2,0 procent. Som framgår av tabellen kan tillväxten förklara endast en mindre del av förbättringen av det finansiella sparandet mellan 1994 och 1998. Därtill har skattebaserna utvecklats svagare än BNP, vilket avspeglar att tillväxten burits upp av utrikeshandel och investeringar. Vidare påverkas det finansiella sparandet av vissa tillfälliga faktorer. Rensat för dessa uppgår den underliggande förstärkningen av offentligt sparande till 10 procentenheter. Till den underliggande förstärkning hör konsolideringsringsprogrammets besparingar på 8 procent av BNP. Därtill har den kommunala konsumtionen minskat som andel av BNP med 2 procentenheter mätt i fasta priser, vilket inte räknats in i konsolideringsprogrammet.

TABELL 3.5 OFFENTLIGA FINANSER

ENLIGT ENS-REGLER

	MILJARDER KRONOR 1997	PROCENT AV BNP				
		1994	1995	1996	1997	1998
Inkomster	1091,9	59,7	59,6	62,3	62,1	62,1
Skatter och avgifter	941,6	49,8	50,2	52,8	53,5	53,5
Övriga inkomster	150,2	9,8	9,4	9,5	8,6	8,6
Utgifter	1106,2	69,7	66,5	65,8	63,4	61,3
Transfereringar till hushållen	387,9	25,6	23,6	22,8	22,2	21,7
Subventioner m.m.	116,6	7,4	7,7	7,6	6,7	6,2
Konsumtion	449,3	27,1	25,7	26,1	25,8	25,5
Investeringar	43,4	3,0	3,1	2,1	2,5	1,4
Räntor	109,0	6,8	6,4	7,2	6,2	6,5
Finansiellt sparande	-14,2	-10,3	-6,9	-3,5	-0,8	0,8
Konsoliderad bruttoskuld	1337,0	79,0	77,6	76,7	76,6	74,0
BNP, nivå	1 744,7	1 537,6	1 657,4	1 698,4	1 744,7	1 828,8
Enligt svensk definition						
Finansiellt sparande	-19,1	-10,3	-7,8	-2,1	-1,1	1,6
Konsoliderad bruttoskuld	1 337,0	79,3	78,0	77,2	76,9	74,3
BNP, nivå	1 738,9	1 531,1	1 649,9	1 688,2	1 738,9	1 822,7

Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld har reducerats från 78,8 procent av BNP vid utgången av år 1994 till beräknade 74,2 procent av BNP vid 1998 års utgång. Skuldutvecklingen har varit betydligt mer gynnsam än väntat. I konvergensprogrammet beräknades bruttoskulden komma att växa snabbare än BNP och skuldkvoten följaktligen stiga. Vid utgången av 1998 kommer bruttoskulden att vara 190 miljarder mindre än vad som antogs 1995. Större delen av denna skillnad förklaras av det finansiella sparandet utvecklats bättre.

Den offentliga sektorns nettoskuld har till följd av värdeförändringar på tillgångar vuxit med endast 35 miljarder kronor under dessa år.

TABELL 3.6 FÖRÄNDRING I OFFENTLIGT SPARANDE

PROCENT AV BNP

	1995	1996	1997	1998	SUMMA
Förändring finansiellt sparande	2,6	5,7	1,0	2,7	12,0
Räntor	-0,4	-0,4	0,0	0,7	-0,1
Tillväxt	1,3	-0,5	-0,2	0,7	1,3
Skattebaser/BNP	-1,5	1,0	0,2	-0,3	-0,6
Periodisering av skatter	0,2	0,9	0,0	0,3	1,4
Engångseffekter	-0,5	-0,1	-0,4	0,8	-0,2
Underliggande förändring	3,5	4,8	1,3	0,6	10,2

4 Den svenska ekonomin fram till år 2001

4.1 Utgångsläget 1998

Den svenska ekonomin befinner sig för närvarande i en tydlig uppgångsfas. Enligt preliminärt utfall ökade BNP fjärde kvartalet 1997 med 3,3 procent mätt i årstakt. Arbetskraftsundersökningarna visar en fortsatt påtaglig förbättring av läget på arbetsmarknaden. Antalet arbetslösa var i februari 1998 93 000 färre än för ett år sedan och antalet nyanmälda lediga platser ligger på en hög nivå.

Den finansiella krisen i Asien utgör ett orosmoment, men beräknas få begränsade effekter för den svenska ekonomin. Orderingången till exportindustrin har minskat något men ligger på en fortsatt hög nivå. Den svenska industrins konkurrenskraft är fortsatt stark.

I år förskjuts alltmer tillväxtens drivkrafter från utrikeshandeln till den inhemska efterfrågan. Enligt konfidensindikatorerna har hushållen en förhållandevis optimistisk syn på både sin egen och landets ekonomi. Nedgången i ränteläget och en uppgång av fastighetspriserna har, tillsammans med stigande börskurser förstärkt hushållens förmögenhetsställning. I år beräknas de reala disponibla inkomsterna växa med 2,5 procent efter flera år med negativ utveckling. Med en fallande arbetslöshet finns därför goda förutsättningar för en god tillväxt av den privata konsumtionen.

Statistiken över påbörjade lägenheter visar att bostadsbyggandet nu är på väg att återhämta sig efter en mycket kraftig minskning år 1997. Efter en stagnation under år 1997 väntas också näringslivets investeringar öka. BNP-tillväxten förväntas i år uppgå till 3 procent. Det bör påpekas att denna siffra påverkas av ett s.k. överhäng genom att tillväxten var särskilt stark vid slutet av år 1997.

Flera av de balansproblem som präglade svensk ekonomi när konvergensprogrammet presenterades har övervunnits. De offentliga finanserna är under kontroll och år 1998 beräknas den offentliga sektorn uppvisa ett överskott på 0,8 procent av BNP (ENS-definition) samtidigt som skuldkvoten faller för fjärde året i rad. Europeiska kommissionen rekommenderar i sin konvergensrapport i mars 1998 att upphäva beslutet om att det föreligger ett alltför stort underskott i Sverige och att konvergenskriterierna vad avser de offentliga finanserna därmed kan anses vara uppfyllda.

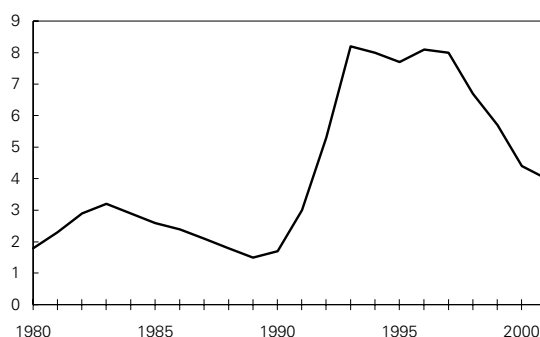
Inflationen ligger stabilt på en låg nivå. I år beräknas konsumentpriserna stiga med strax över ½ procent under loppet av året. Mätt med den harmoniserade konsumentprisindex som tillämpas vid jämförelser mellan EU-länderna beräknas inflationstakten uppgå till 0,8 procent under loppet av året.

De hittills ingångna löneavtalen tyder på att löneökningarna i år kommer att ligga lägre än tidigare år,

trots den ökande efterfrågan på arbetskraft. Prognosen baseras på att lönerna stiger i den takt arbetsmarknadens parter angivit, vilket förutsätter en genomsnittlig löneökningstakt på ca 3 procent per år.

Det kvarstående balansproblemet för den svenska ekonomin är sysselsättningen. Den öppna arbetslösheten sjunker dock för närvarande relativt snabbt. Antalet sysselsatta var i februari 1998 38 000 fler än ett år tidigare. Denna sysselsättningsökning har ägt rum inom näringslivet. Under loppet av 1998 beräknas arbetslösheten minska ytterligare för att vid slutet av året uppgå till 6,5 procent. Omfattningen av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna kvarstår på en ungefär oförändrad nivå på i genomsnitt 180 000 personer eller 4,2 procent av arbetskraften.

DIAGRAM 4.1
Öppen arbetslöshet
Procent av arbetskraften



Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

4.2 Den ekonomiska politiken

Den inriktning av den ekonomiska politiken som lades fast i konvergensprogrammet fullföljs under de kommande åren. Stabila makroekonomiska förhållanden, med goda offentliga finanser och stabila priser, utgör förutsättningar för få till stånd en ekonomisk tillväxt som kan bidra till reducerad arbetslöshet.

Regeringen satte våren 1996 upp målet att den öppna arbetslösheten före utgången av år 2000 skall halveras jämfört med nivån år 1996. Det innebär en arbetslöshet på 4,0 procent av arbetskraften. Regeringen har även formulerat ett antal riktlinjer för hur arbetslösheten skall kunna minska. Dessa innebär att arbetslösheten skall reduceras genom att fler får arbete eller genom utbildning som ger bättre förutsättningar att ta arbete. Vidare skall huvuddelen av sysselsättningsökningen äga rum i näringslivet. Inom ramen för offentliga finanser i balans ges utrymme för en viss offentlig utgiftsökning. Därvid skall den offentliga verksamheten i form av utbildning, vård och omsorg ges prioritet framför transfereringar.

I enlighet med slutsatserna från EU:s toppmöte om sysselsättningen i Luxemburg november 1997 lägger Sverige i samband med den ekonomiska vårpropositionen fram en nationell handlingsplan för ett

genomförande av de vid toppmötet antagna sysselsättningsriktlinjerna.

Den huvudsakliga vägen att varaktigt minska arbetslösheten är att höja arbetskraftens kompetens och därmed bättre anpassa utbudet av arbetskraft till den efterfrågan som råder vid gällande lönenivå och lönestruktur. Det sker därför för närvarande en betydande utbyggnad av antalet studieplatser i utbildningsväsendet. Under de kommande åren tillkommer 60 000 nya platser inom högskolan och 140 000 platser inom vuxenutbildningen. Satsningen på utbildning syftar till att öka flexibiliteten på arbetsmarknaden, motverka inflationsdrivande bristsituationer och stärka arbetskraftens kompetens. Utbildningsstatsningen skall bl.a. ses mot bakgrund av att andelen studerande tenderat att minska i Sverige och är lägre än i många andra länder. I samarbete med näringslivet kommer ett nationellt program med inriktning mot arbetslösa för utbildning i informationsteknologi att påbörjas.

En minskad arbetslöshet med bibehållen låg inflation ställer ökade krav på en väl fungerande lönebildning. Sett i ett längre perspektiv har den svenska lönestegringsstakten varit högre än vad som gällt i konkurrentländerna. Under de senaste åren har detta kunnat kompenseras av en mycket kraftig produktivitetökning. I framtiden kan dock knappast löneökningstakten överstiga vad som gäller i andra länder.

Lönebildningen är av tradition i första hand en fråga för parterna på arbetsmarknaden. Regeringen har dock uppdragit åt en särskild utredningsman att, i samråd med parternas representanter, pröva om den offentliga regleringen av löneförhandlingarna, bl.a. vad gäller regler för stridsåtgärder, förlikning m.m., kan förändras i en riktning som underlättar löneavtal på en lägre nivå.

Mot bakgrund av den reducerade inflationstakten och inflationsförväntningarna samt parternas ökade insikt om vikten av en icke-inflationsdrivande lönebildning bedöms det finnas goda möjligheter att löneökningstakten i framtiden kan komma ned på en nivå som möjliggör varaktigt lägre arbetslöshet.

Konsolideringen av de offentliga finanserna skall fortsätta. Regeringen satte i 1997 års ekonomiska vårproposition upp preciserade budgetpolitiska mål för perioden efter 1998. Dessa mål innebär att den offentliga sektorn sett över en konjunkturcykel skall uppvisa ett överskott motsvarande 2 procent av BNP. Målet skall uppnås successivt genom ett överskott på 0,5 procent år 1999 och 1,5 procent år 2000. Målen för dessa år gäller vid den tillväxt som kalkylerades i 1997 års ekonomiska vårproposition. Om tillväxten av konjunkturmässiga skäl väsentligt skulle avvika från denna skall motsvarande avvikelse från de angivna målen tolereras. Om tillväxten av konjunkturmässiga skäl blir väsentligt högre bör det offentliga överskottet således bli större.

Överskottsmålet motiveras bl.a. med de offentliga finansernas konjunkturkänslighet. Med ett offentligt

överskott i genomsnitt över en konjunkturcykel undviks risken att behöva genomföra besparingar vid konjunkturavmattningar för att förhindra att underskottet blir alltför stora. Detta är i linje med stabilitets- och tillväxtpaktens krav på att underskottet i den offentliga finanserna inte får överstiga 3 procent av BNP. Vidare behöver den offentliga sektorns nettoskuld minska inför den belastning som den demografiska utvecklingen kommer att ställa en bit in på nästa sekel.

På motsvarande sätt som gäller för de statliga utgifterna utövas en kontroll över utgiftsutvecklingen i den kommunala sektorn. Detta uppnås genom det lagstadgade balanskrav som träder i kraft fr.o.m. år 2000. Detta innebär att kommuner och landsting inte kan planera finansiella underskott. I kombination med vissa restriktioner på kommunala skattehöjningar sätter detta ramar för de kommunala utgifterna. De finanspolitiska målen medger en framtida ökning av den kommunala verksamheten. Statsbidragen till kommuner och landsting höjs därför i flera steg, med sammantaget 20 miljarder kronor år 2000. Syftet är att dessa tillskott skall användas till kvalitetsförbättringar inom utbildning, vård och omsorg, där det under senare år skett betydande resursneddragningar, som inte till fullo kunnat mötas med höjd produktivitet.

Det pågår för närvarande en översyn och reformering av socialförsäkringen. Syftet är att renodla de olika försäkringsgrenarna genom att tydliggöra och skärpa rätten till ersättning. Därmed underlättas en utgiftskontroll. Regeringen har nyligen lagt fram principer för en reformering av förtidspensionssystemet. Dessa syftar bl.a. till att stärka arbetslinjen, dvs. att arbete alltid skall premieras framför passiv ersättning.

I anslutning till den ekonomiska vårpropositionen lägger regeringen fram förslag till en genomgripande reformering av det allmänna ålderspensionssystemet. Reformen syftar bl.a. till att skapa ett stabilare pensionssystem där förmånerna anpassas till förändringar i de ekonomiska och demografiska förutsättningarna. Genom att inkomsten under hela yrkeslivet kommer att påverka pensionsnivån stärks arbetsincitamenten även i ålderspensionssystemet.

4.3 Utsikterna för den svenska ekonomin t.o.m. 2001

I 1998 års ekonomiska vårproposition redovisar regeringen sin bedömning av den ekonomiska utvecklingen i perspektivet fram t.o.m. år 2001. Prognosen baseras på en förhållandevis gynnsam bild av den internationella konjunkturen. Efter en avmattning i år, till följd av krisen i de asiatiska länderna, tar tillväxten ny fart år 1999 och 2000, med en tillväxt för OECD-området på ca 2½ procent per år. Mot slutet

av prognosperioden sker en viss dämpning. Den svenska ekonomin kännetecknas i utgångsläget av att det finns outnyttjade resurser, såväl vad gäller arbetskraft som produktionskapital, som möjliggör en produktionstillväxt som överstiger den långsiktiga trenden utan att detta ger upphov till inflationstendenser. Med varaktigt lägre inflationsförväntningar och en lönebildning som fungerar bättre än tidigare kommer löneökningstakten att kunna begränsas till 3,0 procent per år. Därmed kan den svenska exportindustrin behålla sin konkurrenskraft. Med en fortsatt, om än blygsam, vinst av marknadsandelar finns utrymme för en exporttillväxt på 7 procent per år 1999 och 2000.

TABELL 4.1 PROGNOIS FÖR SVENSK EKONOMI

	MILJARDER KRONOR 1997	PROCENTUELL FÖRÄNDRING			
		1998	1999	2000	2001
Privat konsumtion	922,9	2,3	2,5	2,7	2,0
Offentlig konsumtion	449,3	1,3	0,6	0,7	1,0
Stat	134,2	2,5	0,5	0,5	0,5
Kommun	315,1	0,8	0,6	0,9	1,2
Bruttoinvesteringar	237,9	7,2	7,6	7,0	5,7
Lagerinvesteringar	6,8	0,0	0,0	0,0	0,0
Export	761,4	6,3	6,7	7,0	5,4
Import	639,5	6,9	7,0	6,2	5,8
BNP	1738,9	3,0	3,1	3,4	2,6

En förstärkning av den inhemska efterfrågan skapar ett behov av kapacitetsutbyggnad inom de delar av näringslivet som vänder sig till hemmamarknaden. Under prognosperioden sker därför en breddning av näringslivets investeringsverksamhet, som hitintills varit koncentrerad till den exportinriktade industrin. Därtill beräknas bostadsbyggandet komma upp på en högre nivå.

Effekterna för de svenska hushållen av konsolideringen av de offentliga finanserna klingar ut efter 1998. Hushållens disponibla realinkomster beräknas under prognosperioden kunna växa i en förhållandevis god takt. Pensionerna höjs både 1999 och 2000 utöver prisuppräknningen, då den reduktion av basbeloppet som sedan år 1992 tillämpas vid beräkningen av pensioner, avskaffas. Hushållens sparande väntas öka något i förhållande till den mycket låga nivån 1998, vilket bl.a. avspeglar en måttligare tillväxt av förmögenhetsvärden än vad som gällt på senare tid. Detta ger utrymme för en tillväxt i privat konsumtion på nära 2,5 procent per år.

Beräkningarna visar att det inom ramen för de budgetpolitiska målen även kan ske en viss tillväxt av den offentliga konsumtionen. Den ökade satsningen på vård och omsorg ger en tillväxt av den kommunala konsumtionen på 0,8 procent, efter fyra år av nedgång.

TABELL 4.2 PROGNOIS FÖR VISSA NYCKELTAL

	1998	1999	2000	2001
<i>Årlig procentuell förändring</i>				
Antal sysselsatta	1,0	1,5	2,0	1,1
Antal arbetade timmar	1,0	1,4	1,9	1,0
<i>Nivå</i>				
Arbetslöshet	6,7	5,7	4,4	4,0
Arbetsmarknadspolitiska åtgärder	4,2	4,0	3,9	3,5
Hushållens disponibla inkomst	2,5	2,9	3,7	3,1
Sparkvot	0,9	1,3	2,9	4,0
Bytesbalans	3,5	3,7	4,0	4,3
Femårig obligationsränta	5,30	5,35	5,40	5,40
ECU-index	117,4	116,0	114,5	114,0

Räntorna beräknas under prognosperioden komma att stiga något såväl i Sverige som i omvärlden. Stora överskott i bytesbalansen och fortsatt låga inflationsförväntningar bör ge utrymme för en viss förstärkning av den svenska kronan. Av samma skäl väntas räntemarginalen mot utlandet bli ytterligare något reducerad under prognosperioden.

En god tillväxt och måttliga löneökningar ger förutsättningar för att den sysselsättningstillväxt som nu inletts skall fortsätta och även förstärkas. Regeringens mål om halverad arbetslöshet beräknas kunna uppnås mot slutet av år 2000.

De offentliga finanserna efter 1998

Som framgår ovan har regeringen formulerat ett mål för de offentliga finanserna med innebörden att den offentliga sektorn skall uppvisa ett finansiellt överskott på 0,5 procent av BNP år 1999, 1,5 procent av BNP år 2000 och därefter 2 procent av BNP. Med den prognos för den samhällsekonomiska utvecklingen som redovisas ovan och med hänsyn tagen till de förslag som lämnas i den ekonomiska vårpropositionen kommer det offentliga sparandet överstiga dessa mål.

För år 1999 beräknas det offentliga sparandet uppgå till 0,8 procent av BNP mätt enligt svenska nationalräkenskaper. Rensat för effekten av bolagisering av AP-fondens fastigheter under 1998 innebär detta en fortsatt förstärkning de offentliga finanserna. Även för åren 2000 och 2001 överträffas målen för det offentliga sparandet. För dessa år görs det beräkningstekniska antagandet att de budgetpolitiska målen skall vara styrande och att det utrymme som kalkylerna visar kommer att användas till inkomstöverföringar till hushållen.

Till följd av de finansiella överskotten kan den konsoliderade bruttoskulden börja minska fr. o.m. år 1999. Under prognosperioden från utgången av år 1998 till år 2001 beräknas skulden minska med

sammantaget drygt 100 miljarder kronor. Mätt som andel av BNP är nedgången än mer påtaglig och vid utgången av år 2001 kommer skuldkvoten att uppgå till ca 63 procent av BNP.

TABELL 4.3 PROGNOIS FÖR OFFENTLIGA FINANSER

PROCENT AV BNP
ENLIGT SVENSKA NATIONALRÄKENSKAPER

	NIVÅ	PROCENT AV BNP				
	MDKR 1997	1998	1999	2000	2001	
Inkomster	1092,6	62,5	60,8	60,1	59,7	
Skatter	941,7	53,9	52,9	52,4	52,3	
Övriga inkomster	151,0	8,6	7,9	7,7	7,4	
Utgifter	1111,9	61,0	60,0	57,7	56,1	
Transfereringar till hushållen	387,9	21,9	21,0	20,1	19,6	
Subventioner m.m.	118,4	6,3	6,1	5,8	5,5	
Konsumtion	449,3	25,7	25,4	24,9	24,7	
Investeringar	42,4	1,4	2,2	2,2	2,2	
Räntor	113,9	5,8	5,4	4,6	4,2	
Primärt sparande	10,1	2,6	2,1	3,0	4,0	
Finansiellt sparande	-19,1	1,6	0,8	2,3	3,5	
Staten	-22,9	0,1	0,5	2,3	3,6	
AP-fonden	11,0	1,3	0,2	-0,2	-0,4	
Kommunerna	-7,2	0,2	0,2	0,2	0,3	
Konsoliderad bruttoskuld	1337,0	74,3	71,0	66,8	62,9	
Nettoskuld	377	20,0	18,1	15,8	13,1	

4.4 Känslighetsanalys av de offentliga finanserna

Den offentliga sektorns finansiella sparande har de senaste två decennierna uppvisat stora svängningar. Dessa svängningar har i stort sett samvarierat med konjunkturutvecklingen.

Sverige har jämfört med andra länder en stor offentlig sektor, med förhållandevis höga inkomstberoende skatter och hög ersättningsgrad i de offentliga inkomstbortfallsförsäkringarna. Detta innebär att såväl offentliga inkomster som utgifter varierar med svängningar i den allmänna inkomstutvecklingen. En hög grad av samvariation mellan offentligt sparande och konjunkturläge kan emellertid även vara resultatet av en aktiv konjunkturlös finanspolitik, dvs. att diskretionära åtgärder vidtas som försvagar de offentliga finanserna i lågkonjunktur och förstärker dem i högkonjunktur.

I syfte att belysa konjunktorkänsligheten i de offentliga inkomsterna och utgifterna redovisas nedan två känslighetsanalyser. Utgångspunkten för dessa är två alternativa utvecklingsbanor för samhällsekono-

min under åren 1999-2001. Dessa skiljer sig från den ovan redovisade grundkalkylen på följande sätt:

- I alternativ 1 antas den internationella utvecklingen fr.o.m. år 1999 bli sämre än vad som förutsatts i grundkalkylen. Detta medför initialt en sämre exportutveckling, men konjunkturavmattningen sprider sig även till den inhemska ekonomin via lägre investeringar och högre sparkvot hos hushållen. Löne- och prisutvecklingen antas inte avvika från grundkalkylen. En till följd av konjunkturavmattningen lägre medelarbetsstid och produktivitet innebär att sysselsättningen inte avviker lika mycket från grundkalkylen som BNP-nivån.
- I alternativ 2 antas den inhemska lönebildningen fungera sämre och leda till en högre löneökningstakt. Den högre löneökningstakten pressar upp räntorna och försämrar den konkurrensutsatta sektorns kostnadsläge. Hushållens inkomster påverkas först i positiv riktning jämfört med grundkalkylen, men en svagare sysselsättning och högre räntor dämpar så småningom den inhemska efterfrågan. De högre arbetskraftskostnaderna antas även innebära en snabbare rationalisering.

I båda de alternativa utvecklingsbanorna antas finanspolitiken ha samma inriktning som i grundkalkylen. Det förutsätts att det inte vidtas några diskretionära åtgärder för att motverka den sämre tillväxten. Omfattningen på de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna är densamma. För kommunerna förutsätts att balanskravet skall vara uppfyllt år 2000, vilket innebär att den kommunala konsumtionen avpassas med hänsyn till att skatteinkomsterna påverkas. Penningpolitiken styrs av inflationsmålet. I alternativ 2 tvingar detta fram en höjning av styrräntorna i förhållande till grundprognosen.

Resultaten av känslighetsanalyserna sammanfattas i tabell 4.4 och 4.5.

**TABELL 4.4 KÄNSLIGHETSANALYS I:
KONJUNTURAVMATTNING**AVVIKELSE FRÅN GRUNDKALKYL, NIVÅ
PROCENT

	1998	1999	2000	2001
BNP	0,0	-1,0	-3,0	-3,0
Privat konsumtion	0,0	-0,9	-2,4	-2,2
Offentlig konsumtion	0,0	-0,4	-1,0	-1,2
Sysselsättning, timmar	0,0	-0,9	-2,7	-2,7
Arbetslöshet	0,0	0,5	1,5	1,6
Timlöner	0,0	0,0	0,0	0,0
KPI	0,0	0,0	0,0	0,0
Kort ränta	0,0	-1,0	-1,0	-1,0
Lång ränta	0,0	0,0	0,0	0,0
Finansiellt sparande i offentlig sektor, procent av BNP	0,0	-0,5	-1,5	-1,7
varav primärt sparande, procent av BNP	0,0	-0,5	-1,1	-1,3

**TABELL 4.5 KÄNSLIGHETSANALYS II:
LÖNEBILDNING**AVVIKELSE FRÅN GRUNDKALKYL, NIVÅ
PROCENT

	1998	1999	2000	2001
BNP	-0,1	-0,5	-1,3	-1,8
Privat konsumtion	0,2	0,1	-0,3	-0,6
Offentlig konsumtion	0,0	-0,1	-0,2	-0,8
Sysselsättning, timmar	-0,2	-0,8	-1,7	-2,4
Arbetslöshet	0,2	0,5	1,1	1,5
Timlöner	0,9	1,9	2,9	3,4
KPI	0,3	0,5	0,5	0,5
Kort ränta	0,5	1,0	1,0	1,0
Lång ränta	0,2	0,5	0,5	0,5
Finansiellt sparande i offentlig sektor, procent av BNP	0,1	0,0	-0,5	-0,8
varav primärt sparande, procent av BNP	0,1	0,0	-0,4	-0,7

I alternativ 1 medför den långsammare tillväxten av skattebaserna att den offentliga sektorns inkomster utvecklas svagare än i grundkalkylen. Såväl lönesumma som privat konsumtion stiger dock något som andel av BNP. På utgiftssidan blir de arbetslöshetsrelaterade utgifterna högre, liksom vissa transfereringar till hushållen. Sammantaget blir år 2001 den offentliga sektorns finansiella sparande som andel av BNP 1,7 procent lägre än i grundprognosen. Skillnaden i BNP-nivå uppgår till 3 procent. Effekten på offentliga finanserna motsvarar således drygt hälften av BNP-skillnaden.

I alternativ 2 uppkommer effekterna för den offentliga sektorn främst på utgiftssidan i form av hög-

re arbetslöshetsersättningar och högre ränteutgifter. Skattebaserna hålls initialt uppe av de högre löneökningarna, varför effekten på de offentliga finanserna under den aktuella tidsperioden blir förhållandevis liten eller ca 40 procent av skillnaden i BNP-nivå år 2001.

Jämfört med tidigare erfarenhet visar dessa känslighetsanalyser en förhållandevis liten effekt på de offentliga finanserna av den samhällsekonomiska utvecklingen. En bidragande orsak är balanskravet på den kommunala sektorn. Eftersom många kommuner under de närmaste åren kommer att ligga nära balanskravet, måste den kommunala konsumtionen och investeringarna anpassas till svängningar i skatteinkomster och kostnadsnivå. I båda alternativen blir därför en offentlig konsumtion lägre och bidrar således till den lägre tillväxten. En annan bidragande orsak är att inflationstakten är lägre och mer stabil än tidigare.

UNDERBILAGA

Miljöhänsyn i den ekonomiska politiken

Inledning

Den ekonomiska politiken syftar till tillväxt, sysselsättning och rättvisa. Ett centralt mål för tillväxtpolitiken är också en ekologiskt långsiktigt hållbar utveckling. Konvergensprogrammet från 1995 innehåller en redovisning av de krav som ställs på en långsiktigt hållbar utveckling från miljösynpunkt. I programmet anges att ekonomiska styrmedel bör användas för att öka förutsättningarna för att värna om miljön och bidra till en hållbar utveckling. I programmet betonas också ett ökat ansvarstagande av producenterna för att begränsa varors och tjänsters miljöeffekter.

Vidare framhålls att miljöproblemen i hög grad är internationella. Den svenska uppfattningen är att ambitionsnivån inom det miljöpolitiska området bör höjas inom det europeiska samarbetet. Genom det nya Amsterdamfördraget kommer hållbar utveckling in som ett centralt mål för den Europeiska Unionen.

I enlighet med programmet görs varje halvår en avstämning vad avser den svenska ekonomins utveckling i förhållande till konvergenskriterierna. Utvecklingen på miljöområdet och miljöpolitikens inriktning redovisar regeringen löpande i samband med propositioner och i skrivelser till riksdagen. I regeringens senaste miljöskrivelse till riksdagen (skr. 1996/97:50) gavs en redogörelse av det aktuella miljöarbetet inom olika samhällssektorer för att främja en hållbar utveckling.

Miljöpolitiken och den ekonomiska politiken verkar långsiktigt varför det kan vara svårt att avläsa miljökonsekvenserna av den förda politiken löpande. I vissa fall, t.ex. vad gäller lagstiftning, får politiken en omedelbar effekt, medan i andra fall, t.ex. vad gäller vissa skatteförändringar, krävs en långsiktig anpassning i samhället för att åtgärderna ska få effekt. Konvergensprogrammet har emellertid sedan 1995 angivit inriktningen på den ekonomiska politi-

ken och det finns därför skäl att göra en allmän bedömning av hur miljöambitionerna i konvergensprogrammet har fullföljts.

Ekonomisk politik och miljöpolitik

Under en lång period dominerad av industrialiseringen, medförde tillväxten i produktionen ofta ökade utsläpp av miljöfarliga ämnen och ökad användning av energi och andra resurser. Under de senaste decennierna har förändringar i tillväxtmönstret, orsakade av bl.a. miljöpolitik och ökat miljömedvetande, medverkat till att sambandet mellan produktionstillväxt och negativa miljöeffekter till stor del luckrats upp. Det finns emellertid ett fortsatt behov av förbättringar och ökad resurseffektivitet.

Den ekonomiska politiken fastställer hushållens och företagens handlingsutrymme och påverkar deras beteende genom förändrade priser och incitament. Även om det inte är avsikten kan enskilda delar av den ekonomiska politiken som en bieffekt medföra ett överutnyttjande av miljön och naturresurserna. Utformningen av den ekonomiska politiken har på så sätt stor betydelse för förutsättningarna för hållbar utveckling. Det är därför viktigt att på ett tidigt stadium analysera och i beslutsfattandet beakta miljökonsekvenser av de åtgärder som har tydlig anknytning till miljön.

En viktig del i den ekonomiska politiken är att via skattepolitiken bidra till att hushåll och företag tar hänsyn till miljön i sitt agerande. I många fall är skatter och avgifter det mest kostnadseffektiva sättet att påverka mängden utsläpp. Sverige är sedan länge ett föregångsland när det gäller att använda miljöskatter och -avgifter.

Miljöpolitiken bör vara effektiv och ta hänsyn till samhällsekonomiska intäkter och kostnader. Miljö-

politiken bör därför utformas kostnadseffektivt, dvs. att given miljöeffekt uppnås till så låg kostnad som möjligt. Samhället får därigenom mer resurser över, vilka bl.a. kan användas för ytterligare miljöinsatser. Viktiga styrmedel för miljöpolitiken, förutom skatter, är bl.a. lagstiftning och informationsrelaterade styrmedel, t.ex. miljömärkning och miljöredovisning.

Viktigare miljöåtgärder sedan 1995

Regeringen har sedan konvergensprogrammet presenterades 1995 vidtagit ett antal miljöåtgärder som bidrar till att den ekonomiska utvecklingen kan ske i miljömässigt acceptabla former. Här redovisas några av de viktigaste åtgärderna.

Både energi- och koldioxidskatterna har höjts kontinuerligt både före och efter 1995. Den senaste höjningen av koldioxidskatten innebär en viss generell ökning av skattesatsen och en fördubbling av industrins koldioxidskatt samtidigt som nedsättningsreglerna för energiintensiv industri förändrades. Denna förändring förväntas leda till att efterfrågan på biobränslen ökar som följd av att efterfrågan på olja minskar. Koldioxidutsläppen förväntas därmed minska. Förändringarna i beskattning av förmånsbilar (se prop. 1996/97:19, bet. 1996/97:FiU1, skr. 1996/97:53) innebär att skatten har en starkare miljöprofil genom att bensen för privat användning skall betalas av bil innehavaren. En skatt på naturgrus infördes 1996. Detta förväntas minska andelen naturgrus som används i ballastproduktion från 53 procent till 30 procent. Istället sker en övergång till att använda krossat berg. Detta medför en marginell fördyring av byggkostnaderna samt en ökad energi-användning i industrin.

För att främja återvinning och återanvändning har producentansvar införts för en rad material. År 1994 infördes producentansvar för förpackningar, returpapper och däck. Under 1997 överlämnade regeringen en proposition om hantering av uttjänta varor (prop. 1996/97:172) till riksdagen. Den innebär att bl.a. deponering av organiskt avfall i framtiden inte blir tillåtet. I propositionen finns också regeringens riktlinjer för hur ett producentansvar för elektriska och elektroniska produkter bör fungera. En förordning om producentansvar för bilar trädde i kraft den 1 januari 1998.

Under 1997 lade regeringen fram en energipolitisk proposition (1996/97:84). Propositionen innehåller ett program för ett ekologiskt uthålligt energisystem. Programmet innefattar bl.a. stöd till vindkraft, småskalig vattenkraft, kraftvärmeproduktion med biobränsle, upphandling av ny elproduktionsteknik samt ökade forskningsresurser. Programmet innefattar också informations-, utbildnings- och teknikupphandlingsåtgärder för att åstadkomma bättreushållning med energin. I propositionen ges även ut-

rymme för stöd till energieffektivisering samt miljöförbättrande åtgärder i el- och värmeproduktionsanläggningar runt Östersjön. Åtgärderna är en viktig del av den svenska klimatpolitiken.

Regeringen lade under 1997 fram ett förslag till miljöbalk. Miljöbalkens syfte är att bidra till en hållbar utveckling så att nu levande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Ett nytt instrument i form av miljökvalitetsnormer föreslås, starkare krav ställs på miljökonsekvensbeskrivningar och förutsättningarna för att kunna beivra miljöbrott stärks. Samma krav på miljöhänsyn kommer att gälla för all typ verksamhet.

På det internationella planet prioriterar Sverige följande områden i miljöarbetet inom EU: försurning och klimatpåverkan, kemikalier och bekämpningsmedel, kretsloppsanpassning samt biologisk mångfald och naturvård. Vad gäller t.ex. försurning har på svenskt initiativ EU-kommissionen utarbetat ett förslag till EU-strategi för att bekämpa försurningen. Beträffande klimatpåverkan är Sverige drivande i det internationella klimatarbetet. I december 1997 hölls det tredje partsmötet med klimatkonventionen i Kyoto. Resultatet av mötet blev att EU ska minska utsläppen av sex växthusgaser, bl.a. koldioxid, med 8 procent, USA ska minska med 7 procent och Japan med 5 procent mellan 1990 och perioden 2008-2012. Under våren 1998 förväntas en diskussion om bördefördelning inom EU påbörjas. Sverige är också pådrivande i EU med arbetet att ta fram en strategi för att integrera miljöhänsyn i alla samhällssektorer.

Under våren väntas regeringen lägga fram en miljöpolitisk proposition. Denna väntas innehålla nationella miljökvalitetsmål rörande bl.a. frisk luft, vattenkvalitet, våtmarker, övergödning, försurning, ozonskikt och klimatpåverkan samt skyddsvärda områden inom skogs- och odlingslandskapet och fjällområden, kemikalier, den bebyggda miljön och strålskydd.

Miljösituationen i Sverige

Som nämndes inledningsvis verkar miljöpolitiken långsiktigt och miljökonsekvenserna av den förda ekonomiska politiken är svåra att avläsa löpande. Det är därför intressant att se på utvecklingen över en längre period. Miljöeffekter och miljötillståndet i stort är komplexa variabler som ofta är svåra att mäta och värdera.

I konvergensprogrammet framhålls att miljöskulden inte får öka. Hittills har miljöskulden definierats som återställandekostnaden av miljöskador till någon lämplig nivå. Sedan 1995 har regeringen höjt sina ambitioner vad gäller en hållbar utveckling. I 1997 års ekonomiska vårproposition preciserade regeringen sin syn på vad som krävs för en ekologiskt hållbar utveckling. Tre övergripande mål formuleras; skydd

av miljön, en effektiv användning av energi och naturresurser samt en hållbar försörjning, dvs. att ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga säkras. Med den breda ansats som regeringen har vad gäller en hållbar utveckling, är inte miljöskulden ett tillräckligt mått. Flera delar av vad regeringen avser med en hållbar utveckling inkluderas nämligen inte i begreppet.

Det är angeläget att kunna följa och värdera om samhällsutvecklingen i stort är hållbar och vilka framsteg som gjorts. Miljövårdsberedningen har uppdragits att i nära samarbete med Naturvårdsverket ta fram förslag till indikatorer för en ekologiskt hållbar utveckling. Även Konjunkturinstitutets (KI) och Statistiska centralbyråns (SCB) arbete med utveckling av monetära respektive fysiska miljöräkenskaper ska beaktas.

Eftersom indikatorer på en ekologiskt hållbar utveckling i Sverige ännu inte är färdigställda är det svårt att i dag göra en heltäckande uppföljning av samhällsutvecklingen. Så snart indikatorer finns framtagna kommer dock en uppföljning att göras.

Vad kan då sägas om miljökonsekvenserna av den ekonomiska politiken sedan 1995 och effekterna av den förda politiken? Den statistik som i dag produceras av bl.a. SCB ger en översiktlig bild främst vad avser skyddet av miljön. För att ändå få en viss grund för en bedömning av hur miljöambitionerna i konvergensprogrammet har fullföljts beskrivs nedan utvecklingen av några miljöindikatorer relaterade till de tre delmålen för ekologisk hållbarhet.

Skydd av miljön

Försurningen av mark och vatten orsakas till stor del av, förutom naturliga processer, nedfall av försurande svavel- och kväveföreningar. Mellan 1980 och 1995 minskade svavelutsläppen i Sverige med ca 80 procent. Det är främst en följd av en övergång till olja med lägre svavelhalter. Sedan början av 1990-talet har de svenska utsläppen legat på en relativt konstant låg nivå. Svavelproblemet är trots detta långt ifrån löst då mer än 80 procent av svavelnedfallet kommer från utländska källor. Vägtrafik och annan samfärdsel svarar för mer än 80 procent av utsläppen av kväveoxider. Mellan 1980 och 1995 minskade utsläppen med 20-30 procent. Målet var en minskning med 30 procent.

Koldioxid är en växthusgas som liksom metan, kväveoxid, ozon m.fl. antas förstärka växthuseffekten och därigenom påverka det globala klimatet. Sveriges utsläpp av koldioxid har minskat med ca 30 procent under 1980-talet. Under 1990-talet har dock utsläppen följt en svagt ökande trend. På grundval av normalårskorrigerade värden bedöms utsläppen av koldioxid öka med 4 procent till år 2000. Per capita räknat har Sverige mycket låga utsläpp av koldioxid jämfört med de flesta andra industriländer. Mer än en tredjedel av de svenska utsläppen av växthusgaser kommer från vägtrafiken.

Övergödning av sjöar och hav kommer av höga koncentrationer av bl.a. växtnäringssämna kväve och fosfor. Fram till mitten av 1980-talet ökade övergödningen av Västerhavet och Östersjön. Sedan dess finns en tendens till stabilisering av halterna av kväve och fosfor, eller möjligen en minskning. Vattenburna utsläpp av kväve från Sverige till omgivande hav har minskat med omkring 20 procent och ungefär en lika stor minskning har skett för den totala luftburna kvävebelastningen på Östersjön. Tydliga förbättringar har skett i många sjöar även om var sjätte sjö fortfarande beräknas vara alltför näringsrik.

Utsläppen av de flesta metaller har minskat kraftigt under de senaste 20-25 åren, till ca 1 ton per år från 20-30 ton per år i början av 1970-talet. Nuvarande nedfall av metaller kommer till största delen från andra länder.

De areella näringarna, i första hand jord- och skogsbruk, är den verksamhet som haft den största negativa påverkan på biologisk mångfald under de senaste decennierna. Problemen handlar främst om förstörelse och försämring av biotoper (livsmiljöer) för växter och djur genom bl.a. avverkning, dikning, igenplantering och gödsling av naturliga fodermarker. Det sker dock stora ansträngningar inom dessa sektorer för att vända och anpassa utvecklingen för att i stället bidra till att bevara biologisk mångfald.

Effektiv användning

Många miljöproblem globalt sett är kopplade till energiproduktion och -användning främst genom utnyttjandet av fossila bränslen. Den totala energitillförseln i Sverige år 1995 är ungefär 32 procent högre än 1970 (om kärnkraftens omvandlingsförluster inkluderas) samtidigt som bruttonationalprodukten ökat med ca 48 procent i fasta priser under perioden. Detta innebär att den svenska ekonomin blivit mindre energiintensiv under perioden 1970-1995. Samtidigt är svensk energiförbrukning relativt hög jämfört med många andra industriländer, vilket kan förklaras av bl.a. det kalla klimatet, den energiintensiva industrin och de långa transportsträckorna.

Hållbar försörjning

Hållbar försörjning har bl.a. att göra med att användningen av resurser inte långsiktigt kan överskrida den takt med vilken naturen skapar nya.

Virkesförrådet i Sverige har ökat med 65 procent sedan 1920-talet. Även tillväxten av virke har ökat. Avverkningen är och har under lång tid varit lägre än tillväxten och prognostiseras att så förbli under åtminstone ytterligare några decennier.

Uppskattningar av de naturliga fiskebestånden i våra omgivande vatten har gjorts sedan 1974. Både runt öst- och västkusten minskade fiskbestånden och fångsterna generellt under 1970- och delar av 1980-talen på grund av bl.a. ett alltför intensivt fiske. I Östersjön har även minskad salthalt och syrebrist till följd av övergödning och dåligt vattenutbyte med

Nordsjön minskat beståndet av framför allt torsk. Under 1990-talet har dock fiskebeståndet och fångsterna ökat igen. De relativt stora inflödena av syrerikt vatten som ägde rum under 1993/94 till Östersjön, i kombination med fiskerestriktioner har medfört en ökning av torskbeståndet fr.o.m. 1995.

Att återvinna material i ett kretslopp är en del i att uppnå en hållbar försörjning. Sedan 1994 har materialåtervinningen ökat med t.ex. 130 000 ton förpackningar, 10 000 ton returpapper och 10 000 ton däck. Enligt en rapport från Naturvårdsverket klarade producenterna redan 1996 i stort sett uppsatta återvinningsmål för 1997. Nya och i många fall högre återvinningsmål har nu satts upp som skall vara uppfyllda år 2001.

Den ekonomiska politikens miljöpåverkan

De gångna 25 årens miljöarbete har inneburit att den tidigare accelererande miljöförstörelsen i vårt land bromsats upp och i viktiga avseenden vänts.

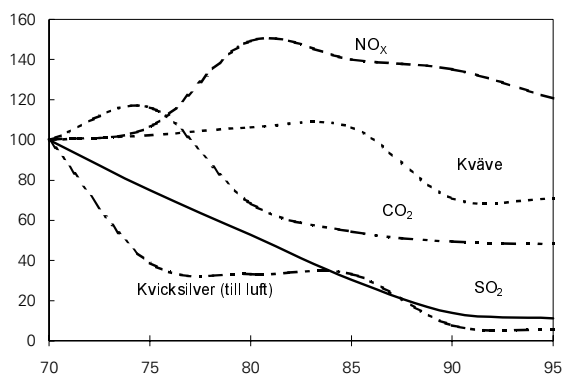
Den moderna miljöpolitiken påbörjades för drygt 25 år sedan med krav på ekologisk grundsyn i den fysiska riksplaneringen och med att naturvårdslagen och miljöskyddslagen stiftades. Energiskatter har funnits sedan 1950-talet, men hade då enbart ett statsfinansiellt syfte. På 1980-talet började en mer målmedveten aktivitet på miljöområdet. Energiskatterna höjdes med hänsyn till miljöskadligheten. 1984 infördes avgifter på gödselmedel och bekämpningsmedel. 1986 differentierades bensinskatten och 1989 infördes en miljöskatt på inrikes flygtrafik. I början av 1990-talet förstärktes miljöprofilen hos energiskatterna ytterligare. Mervärdesskatt på energi infördes och en del av energiskatten omvandlades till koldioxidskatt. Vidare infördes en svavelsskatt på bränslen och en utsläppsavgift på kväveoxider från förbränningsanläggningar.

Det har visat sig att de införda miljö- och energiskatterna i de flesta fall haft avsedd effekt. De svenska utsläppen av många miljöskadliga ämnen har minskat kraftigt. I diagram U.1 nedan återges utvecklingen för några viktiga ämnen sedan 1970. Enligt en rapport från Naturvårdsverket svarar svavelsskatten för närmare 30 procent av den totala minskningen av svaveldioxidutsläppen under 1990-talet, kväveoxidutsläppen skulle ha varit 3 procent högre om inte kväveoxidavgiften hade införts och den differentierade drivmedelsbeskattningen har lett till att miljöklass 1 av diesel motsvarar drygt 80 procent av den totala dieselförsäljningen och att en fullständig övergång till miljöklass 2 av bensin har skett. Enligt Sveriges andra nationalrapport om klimatförändringar bedöms miljö- och energiskatter inklusive moms införda mellan 1990 och 1996 resultera i att utsläppen blir 16,8 miljoner ton (ca 23 procent) lägre år 2000 än vad som skulle vara fallet utan införda

åtgärder. Investeringsstöden till biobränslebaserad kraftvärme, vindkraft, fjärrvärmeutbyggnad samt solvärmeanläggningar 1991-1997 beräknas år 2000 ha lett till minskade koldioxidutsläpp motsvarande 0,7 miljoner ton (ca 1 procent av totala utsläppen). Programmet för effektivare energianvändning beräknas år 2000 ha lett till minskade koldioxidutsläpp motsvarande 0,2 miljoner ton (ca 0,3 procent av de totala utsläppen). Sammantaget visar tillgängliga uppgifter att belastning från s.k. yttre miljöpåverkan på människors hälsa har minskat kraftigt de senaste 25 åren. Samtidigt finns problem kvar med t.ex. försurning, övergödning, biologisk mångfald, giftiga kemikalier och globala frågor som koncentrationen av växthusgaser i atmosfären. Miljökvaliteten har i många fall inte förbättrats i samma takt som utsläppen minskar. Anledningen kan dels vara fortsatta nedfall från långväga utsläppskällor men också att det ofta tar tid innan minskade utsläpp leder till minskad koncentration av skadliga ämnen i mark och vatten.

DIAGRAM U.1
Utsläpp av några viktiga ämnen 1970-1995

Index 100=Utsläpp 1970



Not. Uppgifterna före 1980 är ej helt jämförbara med data för efterföljande år på grund av ändrade beräkningsmetoder.

Källa: SOU 1997:11, Na 18 SM 9701