



REGERINGSKANSLIET

Finansdepartementet

Uppdatering av Sveriges konvergensprogram

December 2006

I	Inledning.....	4
II	Den ekonomiska politikens ramar och mål	4
	Ekonomisk politisk strategi för full sysselsättning och uthålliga offentliga finanser	4
	De finanspolitiska målen	5
	Målet för penningpolitiken.....	7
III	Den ekonomiska politiken.....	8
	Budgetpolitiken	8
	Penningpolitiken.....	9
	Marknadsräntorna.....	10
	Kronan.....	11
IV	Prognoser och scenarier för svensk ekonomi.....	12
	Internationell utveckling	12
	BNP-tillväxten i Sverige	12
	Utrikeshandel och bytesbalans	13
	Investeringar.....	14
	Hushållens konsumtion	14
	Arbetsmarknad och löner	14
	Medelfristigt scenario.....	16
V	Offentliga finanser.....	17
	Redovisningsprinciper.....	17
	De offentliga finansernas utveckling.....	18
	Sparandets fördelning mellan sektorer	18
	Finansiell förmögenhet och konsoliderad bruttoskuld	19
	Indikatorer för måluppfyllelse och finanspolitikens inriktning.....	19
	Genomsnitt av finansiellt sparande sedan 2000	19
	Det strukturella saldöt	20
	Finanspolitiken i linje med målet	21
	Finanspolitikens inriktning 2006–2009.....	21
VI	Alternativa scenarier och jämförelse med det uppdaterade programmet 2005.....	22
	Alternativscenario	22
	Jämförelse med det uppdaterade programmet 2005.....	23
VII	Kvaliteten i de offentliga finanserna och strukturpolitik.....	24
	Kvaliteten i de offentliga finanserna	24
	Strukturella reformer	26
	Ekonomisk-politisk strategi för tillväxt och sysselsättning.....	26
	Arbetsmarknaden	26
	Skattepolitiken.....	27
	Utbildningen.....	28
	Företagande	28
	Övrigt	28
VIII	Budgetprocessen och det finanspolitiska ramverket	29
	Utgiftstaken	30
	Saldomålet.....	31
	Ramarna för statistikproduktionen	32
	Sverige.....	32
	EU.....	33
IX	De offentliga finansernas uthållighet	34
	Den demografiska utvecklingen.....	34
	Den ekonomiska utvecklingen efter 2009.....	36

Offentliga sektorns inkomster	38
Offentliga sektorns utgifter	38
Saldomålet och hållbara offentliga finanser	40
Appendix A Beräkningstekniska förutsättningar	43
Demografiska förutsättningar	43
Offentliga inkomster	43
Offentliga konsumtionsutgifter	44
Transfereringar	45
Ålderspensionssystemet	45
Appendix B Jämförelse med långsiktiga framskrivningar till EU	47
Appendix C Tabeller	51

I Inledning

I enlighet med Rådets förordning (EG) 1466/97 överlämnade Sverige i december 1998 sitt konvergensprogram.¹ Programmet utvärderades och godkändes av rådet under våren 1999. Enligt rådets förordning skall en uppdatering av konvergensprogrammet lämnas årligen. Uppdateringar överlämnades i november åren 1999 till 2005 och godkändes tidigt följande år. Föreliggande uppdatering har utarbetats parallellt med budgetpropositionen för 2007 som regeringen förelade riksdagen den 16 oktober 2006. Regeringen, som tillträdde den 6 oktober 2006 efter de allmänna valen till Riksdagen den 16 september, består av en koalition mellan Moderata samlingspartiet, Folkpartiet, Centerpartiet och Kristdemokraterna. Riksdagens finansutskott och EU-nämnd informerades om programmen den 28 november respektive den 1 december 2007.

Uppdateringen av konvergensprogrammet baseras på den bedömning av den svenska ekonomin som redovisas i budgetpropositionen för 2007. Prognosarbetet slutfördes den 6 oktober 2006. Bedömningen innebär att utsikterna för 2006 har förbättrats jämfört med prognosen i det uppdaterade konvergensprogrammet för 2005. Även 2007 beräknas aktiviteten i den svenska ekonomin bli starkare än i bedömningen i föregående års program. De budgetpolitiska mål som presenterades i konvergensprogrammet 1998 ligger fast. Detta innebär att de offentliga finanserna skall uppvisa ett överskott på 2 % av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel och att de statliga utgifterna inte skall överstiga de beslutade utgiftstaken.

II Den ekonomiska politikens ramar och mål

Ekonomisk politisk strategi för full sysselsättning och uthålliga offentliga finanser

Regeringen föreslår i budgetpropositionen för 2007 för det första reformer som gör det lönsamt att arbeta. En stor inkomstskattereform genomförs, där tyngdpunkten ligger på att göra det mer lönsamt att arbeta för låg- och medelinkomsttagare. På sikt kommer regeringen att föreslå ytterligare sänkningar av inkomstskatterna utöver vad som föreslås i budgetpropositionen för 2007. Därutöver ska arbetslinjen tydliggöras i arbetslöshetsförsäkringen. För det andra genomförs en rad reformer som gör det enklare och mindre kostsamt att anställa. Nystartsjobb skall införas för att ge en ny chans för dem som under lång tid inte har arbetat att komma tillbaka till arbete. Regeringen kommer att återkomma om förslag om att sänka arbetsgivaravgifterna i vissa tjänstebranscher. För det tredje föreslår regeringen en rad åtgärder som förbättrar Sveriges företagsklimat, bl.a. att som ett första steg att förmögenhetsskatten halveras på finansiella tillgångar. Reformerna syftar till att öka den långsiktiga sysselsättningen i Sverige, vilket i sin tur är den enskilt viktigaste faktorn för att klara hållbarheten i de offentliga finanserna. Överskottsmålet för den offentliga sektorns finansiella sparande skall upprätthållas. Med överskott i det finansiella sparatet inriktas finanspolitiken mot

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

att den offentliga sektorns skuldsättning minskar och nettoförmögenhet ökar. Genom att upprätthålla långsiktigt uthålliga offentliga finanser kan den demografiska utmaningen, som tilltar de närmaste decennierna, bemötas.

Erfarenheterna av det finanspolitiska ramverket med överskottsmål och utgiftstak är i huvudsak goda och det finns starka skäl att i allt väsentligt bibehålla detta. Samtidigt visar erfarenheterna från de ca tio år som ramverket varit i kraft att en översyn av det finanspolitiska ramverket är nödvändig. Som exempel har åtgärder som medfört en försämring av det finansiella sparandet, men som inte belastat utgiftstaket, tidigare vidtagits, bl.a. genom skatteutgifter och nettobudgeterade utgifter. Detta förfarande kan, förutom att utgiftstakets faktiska restriktion i viss utsträckning minskar, leda till att budgetpolitikens trovärdighet ifrågasätts. Utgiftstaket är ett viktigt instrument för att säkerställa uthålliga offentliga finanser. Regeringen vidtog därför i budgetpropositionen för 2007 åtgärder för att stärka utgiftstakets utgiftsbegränsande funktion genom att föreslå en minskning av vissa skatteutgifter som utgör ett nära substitut till direkta utgifter. Ramverket bör förbättras och vidareutvecklas för att ge en ökad grad av öppenhet och tydlighet för att förbättra möjligheten till utvärdering. Därigenom säkras trovärdigheten för en ansvarsfullt utformad finanspolitik. Regeringen avser att till 2007 års ekonomiska vårproposition återkomma med en översyn av det finanspolitiska ramverket.

Under den kommande mandatperioden kommer varje reform att noga prövas mot vad samhällsekonomin tål.

De finanspolitiska målen

Enligt Stabilitets- och tillväxtpakten skall medlemsstaterna eftersträva ett finansiellt sparande i offentlig sektor som i ett medelfristigt perspektiv befinner sig i intervallet -1% av BNP till balans eller överskott.² Den svenska riksdagen har ställt sig bakom regeringens mål om ett överskott i den offentliga sektorns finansiella sparande på 2% av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Överskott i de offentliga finanserna skapar en stabil grund inför de utmaningar som följer av att andelen äldre i befolkningen ökar kraftigt framöver. Överskott ger också en allmän säkerhetsmarginal i de offentliga finanserna.

Överskottsmålet utgör Sveriges medelfristiga mål (Medium Term Objective (MTO)) så som detta anges i Stabilitets- och tillväxtpakten.³ Målet ger en tillräcklig marginal till

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

³ Enligt *Specifications on the Implementation of the Stability and Growth Pact*, (Rådet 2005). Målet sammanfaller med det i Pakten definierade medelfristiga målet, som anges i strukturella termer, i den meningen att det ackumulerade sparandet över en konjunkturcykel är lika med det ackumulerade strukturella sparandet över samma tidsperiod bortsett från engångseffekter som rensas bort från det strukturella sparandet.

referensvärdet⁴ -3 % av BNP och syftar också till att förstärka den offentligfinansiella hållbarheten.⁵

För varje budgetår fastställs i budgetpropositionen ett mål för det finansiella sparandet i offentlig sektor med beaktande av såväl konjunkturläget som läget i förhållande till det övergripande målet. I budgetpropositionen för 2006 föreslog den tidigare regeringen att målet för 2005 skulle fastställas till minst 0,5 % av BNP, vilket också beslutades av riksdagen. Överskottet bedöms nu bli väsentligt högre än målet, i huvudsak som ett resultat av en högre BNP-tillväxt och extraordinärt höga skatteintäkter på kapitalvinster. Eftersom det faktiska sparandet förväntas uppgå till 2,8 % av BNP bedöms överskotts-målet för 2005 klaras med bred marginal. Den finanspolitiska inriktningen för 2007 innebär att överskottet 2006 beräknas till 2,3 % av BNP. För att inte äventyra det övergripande målet bör överskottet inte tillåtas understiga 1,0 % av BNP. Därmed lämnas en marginal för osäkerhet i prognoserna (se diagram 1 nedan).

År 1997 beslutade EU:s statistikorgan Eurostat att det nya svenska pensionssystemet i sin helhet skulle klassificeras till den offentliga sektorn. År 2004 ändrade Eurostat sitt beslut, vilket leder till att premiepensionssystemet från och med 2007 inte räknas in i det offentliga sparandet. För svensk del innebär det att den offentliga sektorns finansiella sparande reduceras med ca 1 % av BNP och att den offentliga sektorns konsoliderade skuld stiger med ca 0,5 % av BNP. Överföringen av premiepensionssparandet till hushållssektorn påverkar dock inte den långsiktiga hållbarheten för de offentliga finanserna. Regeringen återkommer i den ekonomiska vårpropositionen 2007 om hur Eurostats beslut kommer att påverka målet för det offentliga sparandet.

Sedan 1997 tillämpas en ny budgetprocess, med bl.a. av riksdagen fastställda treåriga nominella tak för de statliga utgifterna inklusive utgifterna för ålderspensionerna.⁶ De fastställda taken för åren 2007 och 2008 uppgår till 938 och 971 miljarder kronor eller 31,2 och 30,7 % av BNP. Det innebär en nedjustering av det tidigare fastlagda taket för 2007 och av den tidigare bedömningen av taket för 2008 med 11 miljarder kronor. För år 2009 bedömer regeringen att ett utgiftstak på 1003 miljarder eller 30,2 % av BNP är en lämplig nivå. Regeringens avsikt är att under 2007 fastslå ett utgiftstak för 2009 samt även lägga fram ett förslag till utgiftstak för 2010.

Enligt det så kallade balanskravet, som infördes år 2000, är kommuner och landsting enligt kommunallagen skyldiga att upprätta sina budgetar så att intäkterna överstiger kostnaderna. Eventuellt underskott skall återställas inom en treårsperiod. Från och med 2005 års budget finns dock möjlighet att fastställa en budget som inte är i balans om det föreligger synnerliga skäl (t.ex. större omstrukturingsåtgärder).

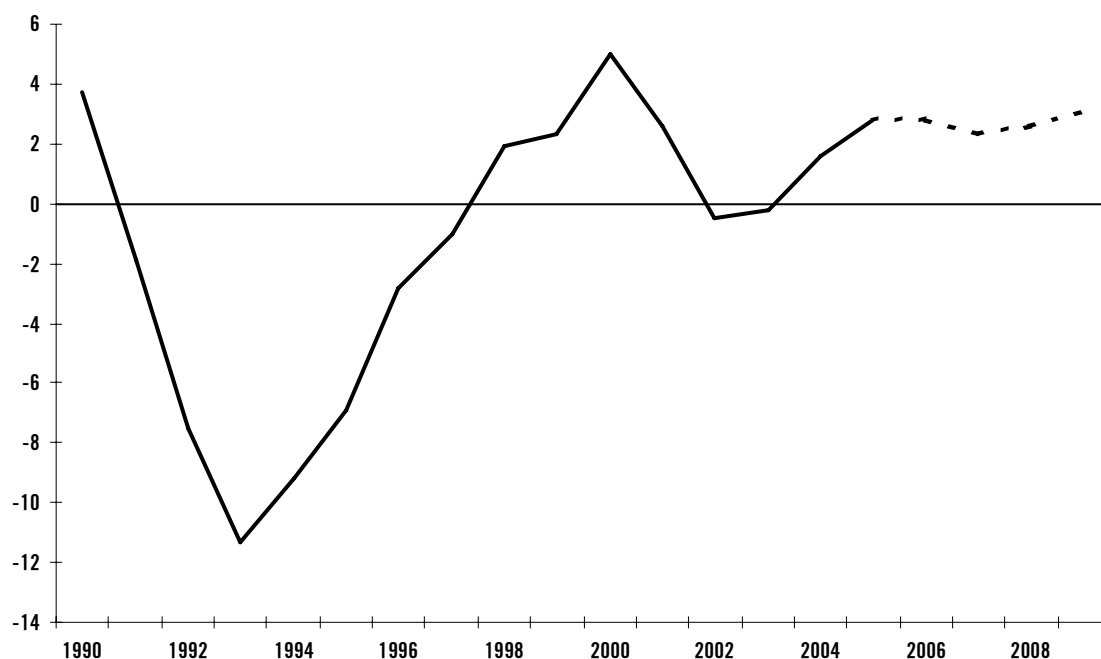
⁴ Det maximalt tillåtna underskott i det offentliga sparandet som medges enligt EU:s finanspolitiska ramverk.

⁵ Sveriges initiella bruttoskuld uppgår 2006 till 46,5 % av BNP och är framöver fallande. Enligt EU-kommissionens rapport 'The Long-term Sustainability of Public Finances in the European Union', European Economy no 4/2006, bedöms de svenska offentliga finanserna vara långsiktigt hållbara.

⁶ I avsnitt VIII ges en beskrivning av den svenska budgetprocessen och det finanspolitiska ramverket.

Diagram 1: Den offentliga sektorns finansiella sparande

Procent av BNP



Anm: Den streckade linjen är prognosen från Budgetpropositionen 2007.
Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Målet för penningpolitiken

I lagen om Riksbankens ställning, som trädde i kraft 1999, fastställs att målet för penningpolitiken är att upprätthålla ett fast penningvärde. Lagen innebär också att en direktion i banken självständigt beslutar i penningpolitiska frågor. Riksbanken har preciserat målet till en inflation på 2 % mätt med konsumentprisindex (KPI), med en tolerans om 1 procentenhet uppåt eller nedåt. Penningpolitiken vägleds också av olika mått på "underliggande inflation". Det finns inte något enskilt inflationsmått som i varje given tidpunkt alltid visar vilken penningpolitik som behövs. Penningpolitiken verkar med en eftersläpning och inriktas normalt på att inflationsmålet ska uppnås inom två år. Tvåårshorisonten ger också utrymme att ta hänsyn till utvecklingen i realekonomin. Undantagsvis kan Riksbanken låta inflationsanpassningarna ta något längre tid än två år men då kommer detta att klargöras tydligt i samband med de penningpolitiska besluten.

Resultatet av folkomröstningen i september 2003 om införandet av euron föranledde inga förändringar i den penning- och valutapolitiska regimen. Denna ligger fast. I valutapolitiken beslutar regeringen om växelkurssystemet, medan Riksbanken ansvarar för den praktiska tillämpningen, t.ex. vilken centralkurs som gäller i ett fast växelkurssystem. Sveriges erfarenheter av den nuvarande penningpolitiska regimen, med inflationsmål och rörlig växelkurs, är goda. En knytning av kronan till ERM2 är inte aktuell.

III Den ekonomiska politiken

Budgetpolitiken

De i budgetpropositionen föreslagna eller aviserade åtgärderna på statsbudgetens utgifts- och inkomstsida medför att den offentliga sektorns finanser försvagas med 6 miljarder kronor 2007 jämfört med nivån i 2006 års ekonomiska vårproposition, vilket motsvarar 0,2 % av BNP (se tabell 1).

På statsbudgetens inkomstsida föreslår regeringen ett antal åtgärder inom skatteområdet för att öka efterfrågan och utbudet av arbetskraft. Bland annat föreslås en skattereduktion för inkomster av anställning och av aktiv näringsverksamhet, nedsättning av arbetsgivar- och egenavgifter och slopad skattereduktion för avgifter till fackföreningar och arbetslöshetskassor. Bland förslagen till reformer på budgetens utgiftssida finns framförallt åtgärder inriktade på att öka utbudet av arbetskraft (se kapitel VII).

Tabell 1: Föreslagna och aviserade reformer för 2007 i förhållande till 2006 års ekonomiska vårproposition

Miljarder kronor

	2007
Inkomstförändringar, totalt netto	-26
<i>varav</i>	
Sänkta skatter med syfte att öka arbetsutbudet	-40
Sänkta skatter med syfte att öka arbetsefterfrågan	-4
Övriga skattesänkningar	-10
Finansiering (skattehöjningar, slopade skattereduktioner)	14
Minskade krediteringar på statsbudgetens inkomstsida	4
Ökad egenfinansiering A-kassan	10
Utgiftsförändringar, totalt netto	-20
<i>varav</i>	
Anslagssökningar	13
Anslagsminskningar	-33
Nettoförändring av den offentliga sektorns finanser	-6

Anm: Bland anslagsminskningarna märks främst minskade utgifter inom arbetsmarknadspolitiken och arbetslöshetsförsäkringen. Regeringen föreslår vidare bland annat också ändrad beräkning av sjukförsäkringen.
Källa: Finansdepartementet.

I tabell 2 nedan redovisas de samlade budgeteffekterna (avseende reformer som träder i kraft den 1 januari 2007) i förhållande till föregående år av större beslutade, i budgetpropositionen föreslagna och aviserade eller tidigare aviserade reformer samt finansiering av dessa. Av tabellen framgår att de beräknade utgifterna ökar inom några områden. Det gäller rättsväsendet, tandvård, kommunikationer och allmänna bidrag till kommuner. Inom andra områden minskar utgifterna. Det gäller framförallt utgifterna inom arbetsmarknadsområdet vilket avspeglar en avsevärd neddragning av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Utgifterna minskar sammantaget med knappt 1 miljard kronor medan intäkterna minskar med 20 miljarder kronor. Sammantaget föreslås för 2007 således reformer inklusive finansiering motsvarande ca 19 miljarder kronor eller 0,6 % av BNP.

Tabell 2: Beslutade och föreslagna utgifts- och inkomstreformer för 2007

(Minustecken innebär att den offentliga sektorns skatteinkomster ökar.)

Miljarder kronor.

Inkomstförändringar¹	20,0
Skatt på arbete	34,1
Skatt på kapital	5,7
Skatt på varor och tjänster	-1,5
Övriga inkomster: avgifter A-kassa	-10,0
Nedsättningar/krediteringar på skattekonto	-6,1
Övrigt ²	-2,1
Utgiftsförändringar	-0,8
Förvaltning, rättsväsende, UO 1-4	1,2
Internationellt samverkan och bistånd, UO 5 och 7	-0,5
Försvar samt beredskap och sårbarhet, UO 6	-1,1
Migration, UO 8	-0,5
Hälsa- och sjukvård och social omsorg, UO 9	2,6
Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp, UO 10	-3,0
Ekonomisk trygghet för familjer och barn samt ålderdom, UO 11-12	0,1
Arbetsmarknad, UO 13	-11,3
Studiestöd, UO 15	-1,0
Utbildning forskning och kultur, UO 16-17	-2,7
Samhällsplanering, UO 18	-1,3
Miljö, UO 20	0,2
Energi, UO 21	1,0
Kommunikationer inkl. lån, UO 22	2,6
Lånefinansierade infrastrukturinvesteringar	-1,3
Jord- och skogsbruk, näringsliv, UO 23	0,8
Allmänna bidrag till kommuner, UO 25	12,3 ³
Övrigt, UO 14, 19, 24 och 27	0,6
Reformer inklusive finansiering	19,2

¹ Bruttoeffekter av regeländringar i de 3 skattelagen, periodiserad redovisning.

² Indirekta effekter av inkomstförändringar.

³ Inkluderar sysselsättningsstöd, 7 miljarder kronor, som flyttas från statsbudgetens inkomstsida till det generella statsbidraget. Vidare ingår även skatteregleringar samt regleringar avseende utjämningsystemet för LSS-kostnader.

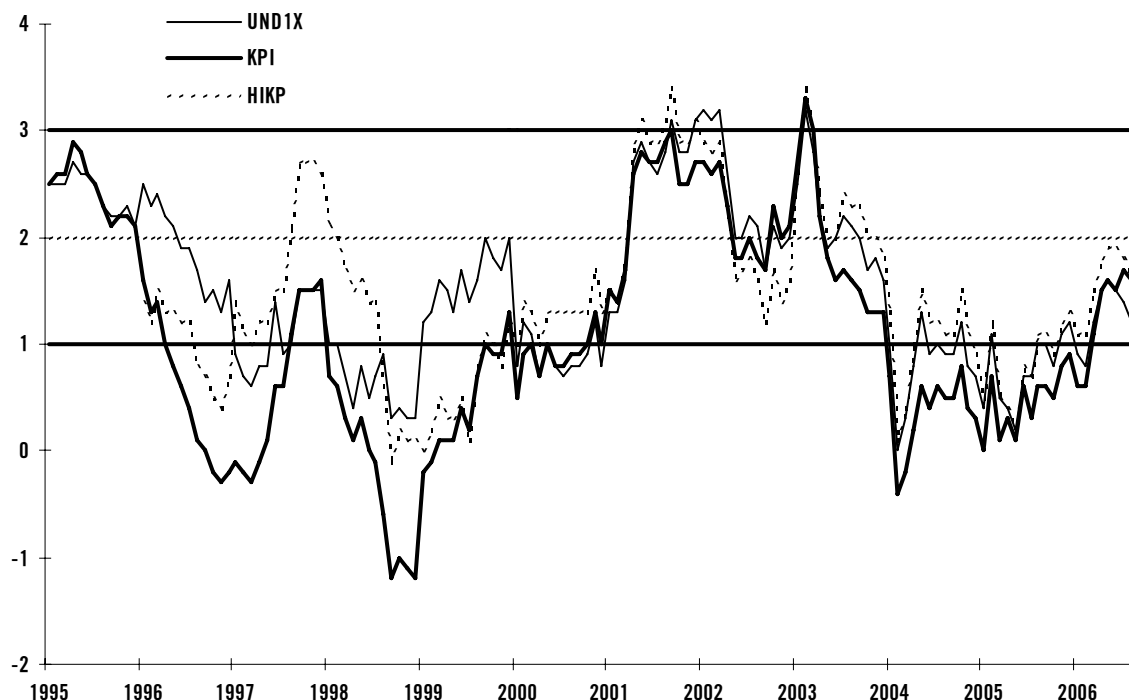
Källa: Finansdepartementet.

Penningpolitiken

Under åren 2003 till 2005 sänkte Riksbanken styrräntan med 225 punkter. En svag konjunktur och arbetsmarknad, låga importpriser och en hög produktivitetstillväxt bidrog till ett lågt inflationstryck (motiverade i skiftande grad sänkningarna). Den senaste sänkningen beslutades i juni 2005. Då sänkte Riksbanken styrräntan med 50 punkter till historiskt låga 1,50 %. Det baserades på bedömningen att inflationstrycket skulle vara fortsatt svagt. I början av 2006 inledde Riksbanken en åtstramning av penningpolitiken. Styrräntan har därefter höjts från 1,50 procent till 2,75 procent. Svensk ekonomi utvecklas starkt. Till följd av att inflationen har stigit mer än den korta räntan har den reala styrräntan *ex post* sjunkit något sedan årsskiftet, trots Riksbankens räntehöjningar. Inflationen ligger dock hösten 2006 alltså under Riksbankens mål (se diagram 2). I takt

med att den svenska ekonomin fortsätter att utvecklas starkt förväntas styrräntan höjas ytterligare det kommande året.

Diagram 2: Inflationen samt Riksbankens toleransintervall



Källa: Statistiska centralbyrån.

Marknadsräntorna

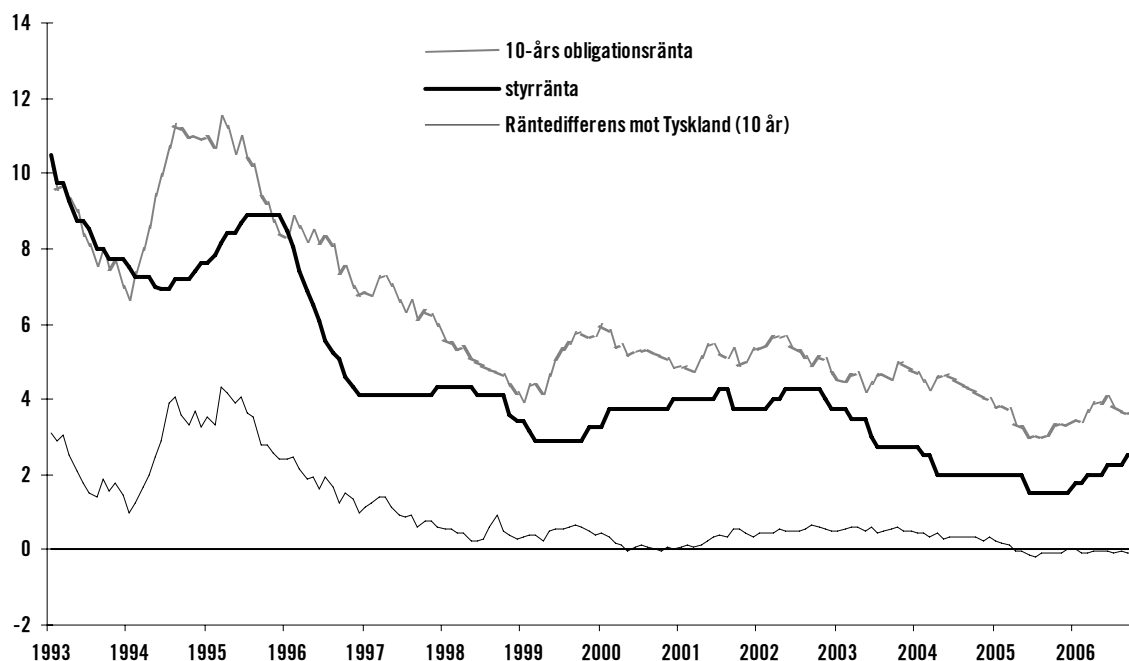
En fallande inflation och försämrade konjunkturutsikter är den främsta förklaringen till ränteutvecklingen under perioden 2001–2005. Hösten 2005 bottnade sannolikt räntenivån. Den tioåriga statsobligationsräntan låg då under 3 % och nedgången sedan årsskiftet 2004/05 var mer än 1 procentenhet. Den tioåriga obligationsräntan har stigit sedan hösten 2005. Utvecklingen har legat i linje med den för internationella obligationsräntor. Mot bakgrund av den starka konjunkturen är dock obligationsräntorna fortfarande på låga nivåer.

Trenden för räntedifferensen mellan svenska och tyska räntor har länge varit fallande. Stabila svenska offentliga finanser har bidragit till detta, liksom en minskad skillnad mellan styrräntorna i Sverige och euroområdet. Den svenska tioårsräntan har sedan maj 2005 varit lägre än den tyska motsvarigheten, vilket är ovanligt i ett historiskt perspektiv. Detta förklaras främst av att den svenska styrräntan har legat lägre än Europeiska centralbankens styrränta. Men en del av förklaringen är också att det nya regelverket för pensionsfonderna har inneburit en ökad efterfrågan på långa svenska obligationer.⁷

⁷ Det nya regelverket för pensionsfonderna har inneburit en ökad efterfrågan på långa svenska obligationer. Samtidigt är den svenska statsskulden krympande och förhållandevis liten, vilket innebär att utbudet av långa statsobligationer är begränsat.

Svenska obligationsräntor förutses stiga under 2006 och 2007 i takt med att de lediga resurserna i ekonomin minskar och penningpolitiken blir allt mindre expansiv. Svenska obligationsräntor väntas stiga något mer än de tyska när styrränteskillnaden gentemot euroområdet successivt minskar (se diagram 3).

Diagram 3: Ränteutvecklingen i Sverige



Källa: Reuters Ecwin.

Kronan

Sverige har sedan november 1992 en rörlig växelkurs, vilket innebär att valutakursen inte är en målvariabel för penningpolitiken. Med 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 (se diagram 4). Under 2002 stabiliserades kronan allt mer och under 2003 och 2004 har växelkursfluktuationerna varit relativt små. Under 2005 försvagades kronan, vilket till stor del var en följd av att både de svenska obligationsräntorna och Riksbankens styrränta var lägre än i euroområdet. Under 2006 har dock kronan stärkts mot både dollarn och euron. Den förväntade ränteskillnaden mot omvärlden har minskat och penningpolitiken i Sverige väntas bli stramare. Den svenska styrräntan bedöms under loppet av 2007 att bli högre än Europeiska centralbankens styrränta. Makroekonomiska faktorer som det svenska bytesbalansöverskottet, de stabila statsfinanserna och den goda ekonomiska tillväxten bedöms då vara faktorer som bestämmer kronkursen. Sammantaget talar detta för att kronan kan fortsätta stärkas framöver.

Diagram 4: Kronans utveckling mot ett handelsvägt index, TCW

Källa: Reuters Ecowin.

IV Prognoser och scenarier för svensk ekonomi

Internationell utveckling

Den globala tillväxten väntas vara fortsatt hög 2006 och 2007. Den amerikanska ekonomin bedöms sakta in men de asiatiska ekonomierna växer fortsatt snabbt och euroområdet återhämtar sig. Tillväxten drivs i mindre grad av en stark industrikonjunktur och i ökad grad av en konsumtionsuppgång. År 2006 väntas BNP-tillväxten i världen uppgå till 5,0 % och 2007 till 4,6 %. Under 2008 och 2009 väntas den globala tillväxten ligga kring 4 % vilket är i linje med den genomsnittliga tillväxten under de senaste 10 åren.

BNP-tillväxten i Sverige

Första halvåret 2006 har den svenska BNP-tillväxten varit mycket stark, driven av såväl den starka globala konjunkturen som av en hög inhemsk efterfrågan. Sett till helåret bedöms tillväxten bli 4,0 %, vilket är den högsta tillväxttakten sedan millennieskiftet. År 2007 dämpas tillväxten till följd av avtagande tillväxttakt i investeringar och export men detta motverkas i viss mån av hushållens allt starkare konsumtionstillväxt. I ett historiskt perspektiv väntas tillväxten även detta år bli hög och uppgå till 3,3 %. Både 2006 och 2007 är antalet arbetsdagar färre än närmaste föregående år vilket innebär att den kalenderkorrigerade tillväxten är ännu högre, 4,4 % respektive 3,4 % (se tabell 3). Även under åren 2008 och 2009 väntas BNP-tillväxten vara god.⁸

⁸ Beräkningarna för kalkylåren 2008 och 2009 bygger på bedömningar av resursläget och den potentiella tillväxttakten i ekonomin.

Tabell 3: Försörjningsbalans¹

Årlig procentuell volymförändring

	Mdkr 2005	2005	2006	2007	2008	2009
Hushållens konsumtionsutgifter	1 283	2,4	3,6	4,2	3,6	3,1
Offentliga konsumtionsutgifter	728	0,7	1,4	1,5	1,0	0,6
Fasta bruttoinvesteringar	455	8,5	7,2	3,3	3,6	3,6
Lagerinvesteringar ²	2	-0,2	-0,2	0,1	0,1	0,0
Export	1 299	6,4	8,3	6,4	6,1	5,9
Import	1 093	7,3	7,6	7,1	6,4	6,1
BNP	2 673	2,7	4,0	3,3	3,1	2,7
BNP, kalenderkorrigerad	-	2,7	4,4	3,4	3,0	2,7

¹ Åren 2006 och 2007 är prognosår. Åren 2008 och 2009 är beräknade med förutsättningen att produktionsgapet sluts 2009.² Förändring i procent av BNP föregående år.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Utrikeshandel och bytesbalans

Exporten har utvecklats starkt under första halvåret 2006. Världsmarknadsefterfrågan bedöms vara fortsatt hög under återstoden av året och svenska företags konkurrenskraft är god vilket bäddar för en hög exporttillväxt sammantaget 2006. År 2007 blir ökningen något långsammare då den globala efterfrågan på svensk export mattas av samtidigt som kronan stärks. Importen bedöms växa starkt under 2006, understödd av en stark industriproduktion, hög konsumtionstillväxt, små lager och låga importpriser. En svagare investeringstillväxt bidrar till att dämpa importen något 2007. Utrikeshandelns sammantagna bidrag till BNP-tillväxten väntas bli 0,9 procentenheter 2006 och 0,2 procentenheter 2007. Åren därpå ligger bidraget på 0,4 % (se tabell 4).

Tabell 4: Bidrag till BNP-tillväxten

Procentenheter

	2005	2006	2007	2008	2009
Slutlig inhemsk efterfrågan	2,7	3,3	3,0	2,6	2,3
Hushållens konsumtionsutgifter	1,1	1,7	2,0	1,7	1,5
Offentliga konsumtionsutgifter	0,2	0,4	0,4	0,3	0,2
Fasta bruttoinvesteringar	1,4	1,2	0,6	0,6	0,6
Lagerinvesteringar	-0,2	-0,2	0,1	0,1	0,0
Nettoexport	0,2	0,9	0,2	0,4	0,4
Export	2,9	4,0	3,2	3,2	3,2
Import	-2,7	-3,1	-3,0	-2,8	-2,8
BNP	2,7	4,0	3,3	3,1	2,7

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Överskottet i bytesbalansen uppgick till 6,4 % av BNP 2005, vilket är en minskning jämfört med året innan. Dämpningen berodde på ett lägre överskott i handelsbalansen vilket delvis motverkades av ett kraftigt ökat tjänstenetto. I år bidrar den starka utvecklingen av varuexporten till att handelsbalansen stärks samtidigt som tjänstenettot fortsätter öka. Nästa år bedöms överskottet från både varu- och tjänstehandeln öka ytterligare. Sammantaget beräknas överskottet i bytesbalansen till 6,8 % av BNP 2006 och 7,7 % av BNP 2007. Åren 2008–2009 bedöms bytesbalansöverskottet vara fortsatt högt.

Investeringar

De fasta investeringarna har sedan 2003 ökat i allt snabbare takt och den goda investeringskonjunkturen har spridit sig till en allt större del av ekonomin. Under första halvåret 2006 ökade investeringarna kraftigt, drivna av ett fortsatt högt kapacitetsutnyttjande och gynnsamma finansiella förutsättningar i företagen. Det innebär att 2006 väntas bli ännu ett starkt år för investeringarna. Därefter bedöms investeringstillväxten mattas då allt fler företag redan har byggt ut sin produktionskapacitet samtidigt som den internationella efterfrågan utvecklas lugnare. Trots en stark efterfrågan på bostäder och god lönsamhet bedöms bostadsinvesteringarna bromsa in jämfört med den starka perioden 2002–2005. Det beror på ett högre ränte- och kostnadsläge. De offentliga myndigheternas investeringar ökar i god takt under prognosperioden. Sammantaget bedöms de fasta bruttoinvesteringarna öka med 7,2 % 2006 och 3,3 % 2007. Förslagen i budgetpropositionen väntas bland annat innebära en varaktigt högre sysselsättningsnivå på sikt, vilket ökar företagets behov av kapitalinvesteringar. I de medelfristiga beräkningarna bedöms därför investeringarna öka i relativt snabb takt åren 2008–2009.

Hushållens konsumtion

Hushållens konsumtionsutgifter utvecklades något starkare 2005 än vad de gjort de närmast föregående åren. Det berodde framförallt på den förbättrade arbetsmarknadssituationen. Därutöver fortsatte hushållens disponibla inkomst och värdet på deras reala och finansiella tillgångar att stiga.

Hushållens disponibla inkomster bedöms öka förhållandevis starkt under prognosåren, bl.a. till följd av i budgetpropositionen aviserade skattelättnader i form av skattereduktion på arbetsinkomster, halvering av förmögenhetsskatten och en frysning av fastighetsskatten. Hushållen gynnas också av att både deras finansiella och reala tillgångar under flera år har ökat kraftigt i värde. Stigande räntor leder till högre ränteutgifter för hushållen men nivåerna bedöms ändå som relativt låga. Viktigt för konsumtionstillväxten är utvecklingen på arbetsmarknaden, både i form av inkomster och i form av tillförsikt inför framtiden och därmed benägenheten att konsumera i stället för att spara. Sammanfattningsvis bedöms hushållens konsumtionsutgifter stiga med 3,6 % 2006 och 4,2 % 2007. Även åren därefter bedöms konsumtionstillväxten bli god till följd av en fortsatt hög inkomstökning och en stark förmögenhetsställning.

Arbetsmarknad och löner

Läget på arbetsmarknaden har förbättrats under det senaste året, men den öppna arbetslösheten har inte fallit i motsvarande grad som sysselsättningen ökat. Den totala arbetslösheten har i stort sett varit oförändrad. Förutsättningarna för en fortsatt stark utveckling på arbetsmarknaden är goda. BNP-tillväxten är hög och indikatorer såsom antalet nyanmälda lediga platser till landets arbetsförmedlingar och anställningsplaner enligt Konjunkturinstitutets konjunkturbarometer pekar mot en stark sysselsättningsökning. Företagen verkar inte ha några generella problem att hitta lämplig personal att anställa. Sysselsättningen bedöms öka med 1,7 % 2006 och 1,5 % 2007.

Korrigerat för kalendereffekter stiger antalet arbetade timmar i nästan samma utsträckning.

Sysselsättningen och arbetskraftsutbudet påverkas också av antalet deltagare i arbetsmarknadspolitiska program. Mot bakgrund av det goda konjunkturläge som råder och den höga efterfrågan på arbetskraft föreslår regeringen i budgetpropositionen att antalet deltagare i sådana program ska minska kraftigt 2007 och 2008. Andra utbudsstimulerande reformer som föreslås är ett särskilt jobbskatteavdrag som förstärker låg- och medelinkomsttagares drivkrafter att arbeta, och förändringar i arbetslöshetsförsäkringen. Sammantaget bedöms ovan nämnda förändringar bidra till att arbetskraftsutbudet ökar och på sikt även sysselsättningen. Rent tekniskt verkar dock en minskning av antalet deltagare i arbetsmarknadspolitiska program något dämpande på sysselsättningsutvecklingen eftersom många deltagare klassificeras som sysselsatta i statistiken. Den reguljära sysselsättningen, där sysselsatta i arbetsmarknadspolitiska program exkluderas, ökar därför snabbare än den totala sysselsättningen under de kommande åren. Den totala arbetslösheten väntas minska kontinuerligt och uppgå till 5,8 % 2009.

De senaste årens låga resursutnyttjande har inneburit förhållandevis låga löneökningar. Sedan 2005 har dock resursutnyttjandet stigit och 2007 års avtalsrörelse, som berör ca 80 % av alla arbetstagare, kommer att genomföras i ett för arbetstagarna mer gynnsamt läge jämfört med den förra stora avtalsomgången 2004. Avtalen bedöms därför hamna på en något högre nivå denna gång. Den breda samsyn som finns kring Industriavtalet som lönenorm för de efterföljande avtal som sluts innebär dock att risken för markant högre avtalsökningar bedöms som relativt liten. Regeringen förutsätter således en ansvarsfull lönebildning som tar nödvändiga hänsyn till samhällsekonomin. Förhandlingarna inom ramen för Industriavtalet utgår från att löneutrymmet ska bestämmas utifrån den syn på konjunkturen som Industrins ekonomiska råd presenterar, samt att den konkurrensutsatta exportindustrin ska fungera som riktmärke för övriga branscher och sektorer.

Samtantaget bedöms lönerna öka med 3,2 % 2006 och 3,7 % 2007. Löneökningstakten väntas stiga i samtliga sektorer, men mer i näringslivet än i offentlig sektor. Under medelfriståren 2008–2009 ökar lönerna i ungefär samma takt som 2007.

Tabell 5: Nyckeltal¹

Procentuell förändring, om annat ej anges

	2005	2006	2007	2008	2009
KPI, dec-dec	0,9	2,6	2,3	1,7	2,1
HIKP, dec-dec ²	1,3	1,9	2,2	1,5	1,9
UND1X, dec-dec	1,2	1,8	1,7	1,5	1,9
Importprisdeflator	4,7	3,5	-3,0	-0,3	0,8
Exportprisdeflator	3,3	3,0	-1,3	-0,3	0,8
BNP-deflator	1,1	1,8	2,9	2,0	2,2
Timlöneökning ³	3,1	3,2	3,7	3,7	3,8
Antal sysselsatta	0,8	1,7	1,5	1,0	0,6
Öppen arbetslöshet ⁴	6,0	5,6	5,8	5,0	4,3
Arbetsmarknadspolitiska program ⁴	2,7	3,1	1,9	1,4	1,5
Total arbetslöshet	8,7	8,7	7,7	6,4	5,8
Reguljär sysselsättningsgrad	77,4	77,7	79,0	79,8	80,2
Arbetsproduktivitet ⁵	2,0	2,7	1,8	2,1	2,2
Bytesbalans ⁶	6,4	6,8	7,7	7,6	7,7
Lönesumma	4,1	5,0	5,3	4,9	4,6
Real disponibel inkomst	1,8	3,0	4,2	2,4	2,3
Sparkvot ⁷	4,1	3,6	3,7	2,6	1,9

¹ Se även tabell C.1 för prognosförutsättningar.² För 2008 och 2009 antas HIKP utvecklas som UND1X.³ Löneutvecklingen avser timlön enligt Konjunkturlönestatistiken. Definitionen enligt NR, skiljer sig från den som används i Konjunkturlönestatistiken. Om NR definitionen används bedöms lönerna öka med 3,4 % 2006, 3,8 % 2007 samt 4,0 % och 4,1 % 2008 respektive 2009.⁴ Procent av arbetskraften.⁵ Kalenderkorrigerad.⁶ Procent av BNP.⁷ Procent av disponibel inkomst. Eget sparande, dvs. exklusive sparande i avtalspensioner.

Källor: Riksbanken, Statistiska centralbyrån Medlingsinstitutet och Finansdepartementet.

Medelfristigt scenario

I budgetpropositionen presenteras prognoser för 2006 och 2007. För de två därpå följande åren presenteras kalkyler som bygger på bedömningar av resursläget och den potentiella tillväxttakten i ekonomin. De förslag som aviseras i budgetpropositionen bedöms få betydande effekter på potentiellt arbetskraftsutbud, sysselsättning, arbetslöshet, medelarbetstid och BNP.

Under 2006 och 2007 hålls det samlade resursutnyttjandet tillbaka av att det finns lediga resurser på arbetsmarknaden (se tabell 6). Resursutnyttjandet på arbetsmarknaden ökar dock gradvis och innebär att ekonomin når ett läge med fullt resursutnyttjande under 2009. Kombinationen av lediga resurser i utgångsläget och en bättre fungerande utbudssida till följd av reformerna i budgetpropositionen leder till att den starka ekonomiska utvecklingen får ett måttligt genomslag på löner och priser.

Under 2006 bedöms resursutnyttjandet på arbetsmarknaden vara lågt och trots stigande BNP och sysselsättning bedöms resursutnyttjandet ändå vara lägre än normalt 2007. Det illustreras också av att det så kallade BNP-gapet bedöms vara negativt. Det innebär att åren därefter kan både BNP och sysselsättning öka mer än den potentiella tillväxttakten utan att det uppstår bristsituationer på arbetsmarknaden som driver upp löner och priser. BNP-gapet minskar successivt och sluts 2009.

Tabell 6: Resursläget*Procent av potentiell nivå*

	2005	2006	2007	2008	2009
BNP-gap ¹	-1,0	-0,1	-0,1	-0,2	0,0
därav					
Syssestäningsgap	-1,7	-1,1	-0,4	-0,2	0,0
Produktivitetsgap	0,4	0,7	0,2	0,0	0,0
Medelarbetsidsgap	0,1	0,2	0,1	0,0	0,0

¹ Gapen beräknas som (faktisk-potentiell)/potentiell. Siffrorna summerar inte bl.a. på grund av avrundningar.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

V Offentliga finanser

Redovisningsprinciper

I detta avsnitt liksom i budgetpropositionen för 2007 sker redovisningen av den offentliga sektorns finansiella sparande enligt EU:s regelverk för nationalräkenskaper (ENS-95). Därvid redovisas inkomster och utgifter i det format som sedan länge tillämpas av såväl Finansdepartementet som av Konjunkturinstitutet. Denna redovisningsprincip skiljer sig något från den som används inom EU vid övervakningen av de offentliga finanserna i samband med "Förfarande vid alltför stora underskott" (Excessive Deficit Procedure - EDP) och Stabilitets- och tillväxtpakten (STP). I dessa sammanhang inkluderas, till skillnad från i ENS-95, effekten av så kallade "swappar" på ränteflödena i det finansiella sparandet och inkomster och utgifter definieras på ett annat sätt.

Tabell 7: Den offentliga sektorns finanser enligt ENS-95 och enligt EDP*Procent av BNP*

	2005	2006	2007	2008	2009
ENS-95 och BP07					
Inkomster	56,3	55,6	53,6	53,1	52,8
Utgifter	53,5	52,8	51,3	50,5	49,8
Finansiellt sparande	2,8	2,8	2,3	2,6	3,1
EDP och STP					
Inkomster	59,0	58,2	56,1	55,6	55,3
Utgifter	56,0	55,2	53,7	52,9	52,2
Finansiellt sparande	3,0	3,0	2,4	2,7	3,1

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Som framgår av tabell 7 ovan är det finansiella sparandet högre under perioden 2005–2008 enligt EDP/STP jämfört med ENS-95. Effekten av swappar på ränteflödena är positiv. Inkomster och utgifter enligt EDP/STP är högre än enligt redovisningen i budgetpropositionen för 2007. Detta beror främst på att brukaravgifterna för de offentliga tjänsterna redovisas på inkomstsidan i EDP/STP medan de netto redovisas i den offentliga konsumtionen i Budgetpropositionen för 2007. En detaljerad redovisning av den offentliga sektorns finanser enligt EDP ges i tabell C.2 i appendix C.

De offentliga finansernas utveckling

De senaste årens konjunkturuppgång har bidragit till att det finansiella sparandet har stärkts. Överskottet ökade till 2,8 % av BNP 2005, en nivå som beräknas bibehållas 2006. År 2007 beräknas överskottet minska till 2,3 % av BNP. Det beror dels på förslagen i budgetpropositionen för 2007, vilka framförallt utgörs av skattesänkningar, dels på att skatteintäkter från bolagsvinster och hushållens kapitalvinster åren 2005 och 2006 bedöms återgå till mer normala nivåer. I de medelfristiga kalkylerna för 2008 och 2009 beräknas överskotten öka igen (se tabell 8). Såväl den offentliga sektorns inkomster som utgifter minskar som andel av BNP. År 2005 uppgick inkomsterna till 56,3 % av BNP och utgiftsandelen till 53,5 %. Dessa andelar beräknas 2009 ha fallit med 3,5 respektive 3,7 procentenheter. Under samma period bedöms skatteintäkterna som andel av BNP falla med 3,4 procentenheter och uppgår då till 47,4 % av BNP. I tabell 8 anges också det finansiella sparandet och den konsoliderade bruttoskulden exklusive premiepensionssparandet (PPS).

Tabell 8: Den offentliga sektorns finanser

Procent av BNP

	Mdkr 2005	2005	2006	2007	2008	2009
Inkomster	1 505	56,3	55,6	53,6	53,1	52,8
Skatter och avgifter	1 357	50,8	50,2	47,9	47,6	47,4
Kapitalinkomster	58	2,2	2,3	2,3	2,1	2,1
Övriga inkomster	89	3,3	3,1	3,5	3,4	3,3
Utgifter	1 430	53,5	52,8	51,3	50,5	49,8
Transfereringar	578	21,6	21,2	19,9	19,4	19,0
Konsumtion	728	27,2	26,9	26,6	26,4	26,3
Investeringar	73	2,7	2,9	2,9	2,8	2,8
Ränteutgifter	52	1,9	1,9	1,9	1,8	1,7
Finansiellt sparande	74	2,8	2,8	2,3	2,6	3,1
Primärt finansiellt sparande	68	2,5	2,4	2,0	2,3	2,6
Konsoliderad bruttoskuld	1 346	50,3	46,5	41,5	37,4	33,0
Nettoskuld	-331	-12,4	-15,4	-16,9	-18,7	-20,8
Finansiellt sparande exkl. (PPS)	48	1,8	1,8	1,2	1,5	2,0
Konsoliderad bruttoskuld exkl. PPS	1 361	50,9	47,0	42,0	37,9	33,5

Anm: I beräkningen av det finansiella sparandet exklusive PPS har den extra överföringen 2006 exkluderats.
Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Sparandets fördelning mellan sektorer

I detta avsnitt beskrivs fördelningen av den offentliga sektorns sparande på dess delsektorer. En sammanställning av övriga sektors sparande (hushåll, företag och utland) återfinns i tabell C.4 i appendix C. Det finansiella sparandet 2006 fördelas mellan den offentliga sektorns tre delar så att staten får ett underskott på 0,7 % av BNP, medan ålderspensionssystemet och den kommunala sektorn visar överskott motsvarande 2,8 % av BNP respektive 0,7 % av BNP (se tabell 9). Underskottet i staten, och det tillfälligt höga sparandet i ålderspensionssystemet, beror på en dubbel överföring av premiepensionsmedel från den tillfälliga förvaltningen i Riksgäldskontoret till de fonder

som förvaltas av Premiepensionsmyndigheten. Exklusive denna överföring visar staten ett positivt sparande 2006. År 2007 beräknas staten visa ett litet överskott medan kommunsektorns och ålderspensionssystemets överskott minskar något. Under åren 2008–2009 beräknas statens överskott stärkas medan tendensen med svagare överskott i kommunsektorn och ålderspensionssystemet fortsätter (se tabell 9).

Tabell 9: Finansiellt sparande och statens budgetsaldo

Procent av BNP

	2005	2006	2007	2008	2009
Offentlig sektor	2,8	2,8	2,3	2,6	3,1
Staten	0,4	−0,7	0,1	0,6	1,4
Ålderspensionssystemet	1,9	2,8	1,7	1,6	1,3
Kommunala sektorn	0,5	0,7	0,5	0,4	0,3
Statens budgetsaldo	0,5	−0,3	2,1	2,0	2,7
Statsskuld	47,2	43,7	38,9	35,0	30,6

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Finansiell förmögenhet och konsoliderad bruttoskuld

Vid utgången av 2005 översteg de finansiella tillgångarna skulderna med 331 miljarder kronor vilket motsvarar 12,4 % av BNP. Överskotten i den offentliga sektorns finansiella sparande medför att den finansiella förmögenheten växer till ca 20 % av BNP och bidrar till att reducera den konsoliderade bruttoskulden. Därtill kommer de amorteringar av statskulden som följer av planerade försäljningar av statens aktieinnehav. Sammantaget minskar den offentliga bruttoskulden med 250 miljarder kronor mellan 2005 och 2009 och beräknas uppgå till 33 % av BNP 2009 (se tabell C.3 i appendix C).

Indikatorer för måluppfyllelse och finanspolitikens inriktning

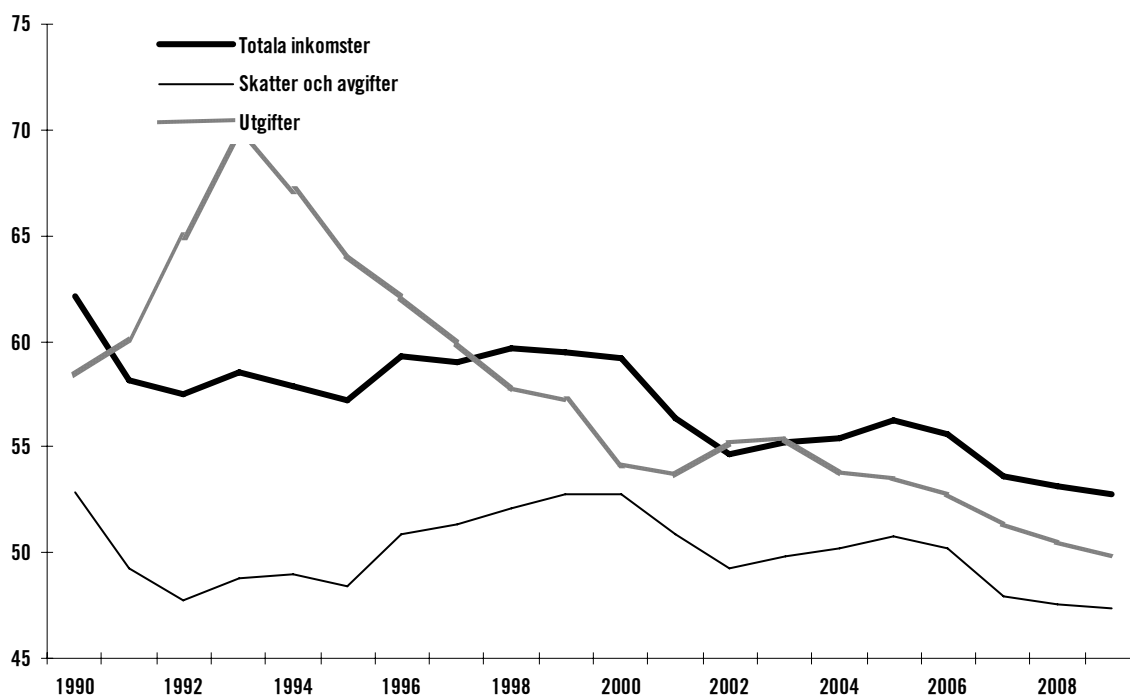
Målet om överskott i den offentliga sektorns finansiella sparande motsvarande 2 % av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel utgör tillsammans med utgiftstaken finanspolitikens ankare. En utvärdering av måluppfyllelse för överskottsmålet bör förhålla sig till det faktum att längden på en konjunkturcykel är osäker och kan variera över tiden. I det följande redovisas två typer av indikatorer för bedömning av måluppfyllelsen, dels genomsnitt över tidsperioder och dels strukturella saldon.

Genomsnitt av finansiellt sparande sedan 2000

År 2006 beräknas genomsnittet av det finansiella sparandet från och med år 2000 uppgå till 2,0 % av BNP. För perioden 2007–2009 bedöms genomsnittet överstiga 2 % av BNP och uppgå till 2,7 % av BNP.

Diagram 5: Den offentliga sektorns inkomster och utgifter

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

De offentliga finanserna påverkas av variationer i skatteinkomster och utgifter över konjunkturcykeln. Detta tillsammans med den osäkerhet som normalt råder om konjunkturcykeln gör att överskott enskilda år kan avvika från 2 % av BNP utan att det medelfristiga målet äventyras.

Det strukturella saldot

För att bedöma huruvida det finansiella sparandet enskilda år ligger i linje med målet kan också sparandet justeras för konjunkturberoende variationer i offentliga inkomster och utgifter samt för andra tillfälliga effekter. Tanken är att det på detta sätt justerade sparandet ska spegla den underliggande eller ”strukturella” nivån på sparandet.

Justeringen av sparandet för konjunkturer bygger på en bedömning av konjunkturläget samt dess effekter på de offentliga finanserna. Ett sätt att beskriva konjunkturläget är det s.k. BNP-gapet, som utgör den procentuella skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP. Finansdepartementets bedömning är att en förändring av BNP-gapet med 1 procentenhet påverkar det finansiella sparandet i offentlig sektor med i genomsnitt 0,7 % av BNP.⁹ Det ska understrykas att beräkningen av strukturellt sparande är osäker eftersom bedömningen av den potentiella produktionens nivå och sammansättning är osäker och att de offentliga finansernas konjunkturkänslighet är svåra att mäta.

⁹ En översyn av storleken på budgetkänsligheten pågår för närvarande och denna kan komma att revideras under det kommande året.

Tabell 10: Strukturellt överskott i offentliga finanser

Procent av BNP

	2005	2006	2007	2008	2009
Finansiellt sparande	2,8	2,8	2,3	2,6	3,1
Engångseffekter	-0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Extraordinära kapitalskatter	-0,3	-0,4	0,0	0,0	0,0
Justering för BNP-gap	0,7	0,1	0,1	0,1	0,0
Strukturellt sparande	2,7	2,4	2,4	2,7	3,1
Kapitalinkomster, netto	-0,2	-0,4	-0,4	-0,3	-0,5
Primärt strukturellt sparande	2,5	2,0	2,0	2,4	2,7
BNP-gap	-1,0	-0,1	-0,1	-0,2	0,0

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Sedan år 2000 har det strukturella sparandet både över- och underskridit 2 % av BNP. År 2006 beräknas det strukturella sparandet uppgå till 2,4 %. Mellan 2006 och 2007 bedöms resursutnyttjandet i ekonomin, mätt som BNP-gapet, i stort vara oförändrat. Båda åren är BNP-gapet nära noll. Det strukturella saldot uppgår även 2007 till 2,4 % av BNP. Bedömningen är att det strukturella sparandet därefter ökar 2008 och 2009 (se tabell 10) i takt med att det faktiska sparandet stärks.

Finanspolitiken i linje med målet

Sammantaget visar indikatorerna att finanspolitiken ligger i linje med målet om ett överskott motsvarande 2 % av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel.

Finanspolitikens inriktning 2006–2009

De årsvisa förändringarna av det finansiella sparandet mäter den offentliga sektorns *impuls* till den privata sektorns efterfrågan, men är endast en grov indikator för de offentliga finansernas effekter på efterfrågan i ekonomin. Förändringarna av det finansiella sparandet mellan åren kan i sin tur delas upp i två saldpåverkande faktorer: *automatiska stabilisatorer* och förändringen i *det strukturella sparandet*. Förändringen i det strukturella sparandet utgör en indikator på finanspolitikens inriktning. Denna indikator omfattar inte enbart beslut om reformer och besparingar i statsbudgeten utan även andra saldpåverkande faktorer, t.ex. strukturella förändringar i ekonomin. Förändringar i den offentliga sektorns finansiella sparande utgörs således av summan av de två komponenterna ovan.

Det strukturella sparandet är i stort sett konstant mellan 2005 och 2006, vilket leder till att den finanspolitiska inriktningen inte förändras. Konjunkturuppgången innebär att BNP-gapet krymper vilket innebär att de automatiska stabilisatorerna verkar i en åtstramande riktning. Sammantaget förändras inte det offentliga sparandet mellan 2005 och 2006 (se tabell 11).

Tabell 11: Indikator för effekter på efterfrågan

Förändring i procent av BNP

	2005	2006	2007	2008	2009
Finansiellt sparande i offentlig sektor	1,2	0,0	-0,5	0,3	0,5
Automatiska stabilisatorer	0,0	0,7	0,0	0,0	0,1
Engångseffekter	-0,1	-0,4	0,0	0,0	0,0
Extraordinära kapitalskatter	0,4	0,1	-0,4	0,0	0,0
Strukturellt sparande	0,8	-0,3	-0,1	0,4	0,4
<i>BNP-gap, förändring i procentenheter</i>	<i>-0,1</i>	<i>1,0</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,2</i>

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Inte heller mellan 2006 och 2007 förändras den finanspolitiska inriktningen. Det offentliga sparandet försvagas emellertid något vilket beror på att tidigare extraordinärt höga skatteintäkter från kapitalvinster bedöms minska till en mer normal nivå.

VI Alternativa scenarier och jämförelse med det uppdaterade programmet 2005

Alternativscenari

Osäkerheten är stor avseende bedömningar av den framtida ekonomiska utvecklingen. Inte minst beror det på svårigheter med att bedöma storleken på de långsiktiga effekterna av regeringens politik. Nedan redovisas två alternativa scenarier som belyser effekterna på den reala ekonomin och de offentliga finanserna om utvecklingen blir annorlunda än i det s.k. basalternativet. Känslighetskalkyler för det finansiella sparandet vid förändringar i BNP, räntor och växelkurs presenterades i 2005 års uppdaterade konvergensprogram, kapitel VI. I *högtillväxtalternativet* antas regeringens politik få större utbudspåverkande effekter än i basalternativet. Arbetskraftsutbudet ökar mer och löneökningstakten och inflationen blir lägre än i basalternativet.

Tabell 12: Nyckeltal alternativscenarion

Procentuell förändring om annat ej anges

	2007			2008			2009		
	Bas	Låg	Hög	Bas	Låg	Hög	Bas	Låg	Hög
BNP	3,3	3,3	3,5	3,1	2,5	3,5	2,7	1,9	3,1
BNP-gap ¹	-0,1	1,1	-0,1	-0,2	0,6	-0,2	0,0	0,0	0,0
Reguljär sysselsättningsgrad, 20–64 år ²	79,0	79,0	79,1	79,8	79,3	80,3	80,2	79,0	81,0
Öppen arbetslöshet, nivå	5,8	5,8	5,7	5,0	5,4	4,6	4,3	5,6	3,6
Total arbetslöshet, nivå	7,7	7,7	7,6	6,3	6,8	5,9	5,8	7,1	5,1
Reporänta, slutkurs	3,75	4,50	3,25	3,75	4,50	3,25	4,00	4,00	4,00
Timlön	3,7	4,3	3,2	3,7	4,4	3,2	3,8	4,4	3,2
KPI, årsgenomsnitt	2,5	2,8	2,3	2,0	2,6	1,7	1,9	2,5	1,6
Finansiellt sparande i off. sektor, % av BNP	2,3	2,3	2,3	2,6	2,4	2,7	3,1	2,5	3,5

¹ Skillnad i procent mellan faktisk och potentiell produktion.² Antalet sysselsatta i åldern 20–64 år exklusive sysselsatta i arbetsmarknadspolitiska program, i procent av befolkningen i den åldersgruppen.

Källor: Statistiska centralbyrån, Medlingsinstitutet och Finansdepartementet.

En starkare sysselsättningstillväxt och en lägre inflation leder till att hushållens reala disponibla inkomster utvecklas bättre än i basalternativet trots lägre löneökningstakt. Räntorna antas dessutom bli lägre. Därmed ökar hushållens konsumtion snabbare.

De offentliga finanserna förstärks märkbart i högtillväxtalternativet. Timlöneutvecklingen är lägre än i basalternativet men samtidigt blir antalet arbetade timmar fler, vilket sammantaget innebär en i stort sett oförändrad lönesumma. De direkta skatterna från hushållen samt socialavgifterna hamnar därmed i nivå med skatterna i basalternativet. Inkomsterna från moms blir högre. Förstärkningen av de offentliga finanserna kommer också genom lägre utgifter. Lägre löneökningar ger lägre utgifter för offentlig konsumtion och för de hushållstransfereringar som är avhängiga timlöneutvecklingen, som t.ex. sjukpenning. Också utgifter som antas justeras för prisutvecklingen minskar till följd av den lägre inflationen. Sammantaget sjunker utgiftskvoten mer markant än skattekvoten, vilket innebär att de offentliga finanserna blir starkare än i basalternativet.

I *låg tillväxtalternativet* antas arbetsmarknaden och lönebildningen fungera sämre än i basalternativet. Effekterna av regeringens politik för högre arbetskraftsutbud och sysselsättningen antas bli fördröjda. I lågtillväxtalternativet uppstår därmed bristsituationer på arbetsmarknaden som driver upp löneökningstakten och inflationen. Inflationen blir högre men den ökar inte i samma utsträckning som lönerna. Löneökningstakten dämpas 2009 men lönerna stiger fortfarande mer än vad som är förenligt med en balanserad utveckling.

De offentliga finanserna försvagas med i storleksordningen 0,6 % av BNP 2009 i lågtillväxtalternativet. I nominella termer ökar de offentliga inkomsterna som en direkt följd av att timlöner och skattebaser ökar, men detta uppväger emellertid inte de försvagningar av de offentliga finanserna som utgiftsökningarna innebär. Dessa utgiftsökningar har flera bakomliggande orsaker. Bland transfereringarna till hushållen antas vissa transfereringsslag, såsom exempelvis bostadstillägget till pensionärer och barnbidraget förändras i takt med inflationen och förblir därigenom reellt oförändrade mellan åren. Den högre inflationen i lågtillväxtalternativet antas på så sätt medföra ökade utgifter för denna typ av transfereringar. Andra transfereringsutgifter, bl.a. sjukpenning och arbetslöshetsersättning ökar i lågtillväxtalternativet till följd av den högre löneökningstakten. Utgifterna kopplade till arbetslöshet stiger därutöver till följd av att arbetslösheten ökar. Även utgifterna för offentlig konsumtion går kraftigt upp som en följd av stigande löner.

Jämförelse med det uppdaterade programmet 2005

I tabell 13 jämförs det föreliggande konvergensprogrammet med det uppdaterade programmet 2005. BNP-tillväxten 2005 blev 0,3 procentenheter högre än vad som angavs i föregående års program. Den prognostiserade BNP-ökningen för 2006 har reviderats upp med 0,9 procentenheter och med 0,5 procentenheter för 2007.

Det finansiella sparandet 2005 blev 1,4 procentenheter starkare än vad som förväntades i konvergensprogrammet 2005. Det starkare utfallet för det finansiella sparandet berodde till stor del på oväntat höga intäkter från bolags- och kapitalskatterna. Endast en mindre

del av prognosavvikelsen för det finansiella sparandet berodde på en förbättrad makroekonomisk utveckling jämfört med den som hade prognostiserats. Prognosen för 2006 har reviderats upp med 2,1 procentenheter och med 1,2 procentenheter för 2007. Den konsoliderade bruttoskulden 2005 blev 0,6 procentenheter lägre än vad som förväntades i det föregående uppdaterade programmet. För 2006 förväntas bruttoskulden bli 2,9 procentenheter lägre och för 2007 6,3 procentenheter lägre.

Tabell 13: Jämförelse med det uppdaterade konvergensprogrammet 2005

	2005	2006	2007	2008	2009
BNP, procentuell volymförändring					
Uppdaterat konvergensprogram 2005	2,4	3,1	2,8	2,3	–
Uppdaterat konvergensprogram 2006	2,7	4,0	3,3	3,1	2,7
Differens, procentenheter	0,3	0,9	0,5	0,8	–
Finansiellt sparande, % av BNP					
Uppdaterat konvergensprogram 2005	1,4	0,7	1,1	1,6	–
Uppdaterat konvergensprogram 2006	2,8	2,8	2,3	2,6	3,1
Differens, procentenheter	1,4	2,1	1,2	1,0	–
Konsoliderad bruttoskuld, % av BNP					
Uppdaterat konvergensprogram 2005	50,9	49,4	47,8	46,0	–
Uppdaterat konvergensprogram 2006	50,3	46,5	41,5	37,4	33,0
Differens, procentenheter	–0,6	–2,9	–6,3	–8,6	–

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

VII Kvaliteten i de offentliga finanserna och strukturpolitik

Betydelsen av kvalitet i de offentliga finanserna har under senare år betonats allt mer, såväl i Sverige som inom EU. I Sverige uppgår de offentliga utgifternas andel av BNP till drygt 50 procent, och även i andra EU-länder är de offentliga utgifterna stora. De offentligt finansierade välfärdstjänsterna kommer att öka till följd av den demografiska utvecklingen och stigande inkomster. Ökade krav på kvalitet i offentlig verksamhet såsom vård, skola och omsorg kan väntas. För att klara denna ökade efterfrågan krävs bl.a. att de offentliga medlen används på ett effektivt sätt och att de gemensamma resurser som skapas i dag rustar ekonomin inför framtida utmaningar.

I detta kapitel visas först hur de svenska offentliga utgifterna har utvecklats under perioden 1995–2004 analyserad enligt hur utgifterna fördelas på ändamål. Därefter presenteras de strukturella reformer som regeringen föreslår och aviserar i budgetpropositionen för 2007.

Kvaliteten i de offentliga finanserna

På EU-nivå pågår ett arbete med att ta fram en enhetlig statistik över respektive medlemsstats fördelning av de offentliga finanserna. En enhetlig statistik möjliggör en jämförelse av de olika medlemsstaternas offentliga utgifter, samt utvecklingen över tiden. För att utvärdera huruvida en förändring av de offentliga utgifternas sammansättning påverkat den långsiktiga tillväxten krävs ytterligare och mer 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.

Tabell 14: Ändamålsfördelade offentliga utgifter

Procent av BNP

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Förändring 1995–2004
Allmän offentlig förvaltning	12,0	11,7	12,0	11,0	10,2	10,2	8,7	9,1	8,2	7,6	-4,4
räntor	6,6	6,5	6,2	5,4	4,7	4,0	3,0	3,2	2,4	1,9	-4,6
övrigt	5,4	5,2	5,8	5,7	5,6	6,2	5,7	5,9	5,9	5,7	0,2
Försvar	2,5	2,5	2,4	2,4	2,4	2,4	2,2	2,1	2,1	1,9	-0,5
Samhällsskydd och rättsväsende	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4	-0,1
Ekonomiska frågor och näringspolitik	6,0	4,9	4,5	4,6	4,9	4,1	4,4	4,8	4,9	4,8	-1,2
Miljöskydd	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2
Bostadsförsörjning och samhällplanering	2,8	2,6	2,0	1,7	1,3	0,9	1,0	0,9	0,9	0,8	-2,0
Hälso- och sjukvård	6,3	6,6	6,3	6,3	6,4	6,3	6,7	7,0	7,2	7,0	0,7
Fritid, kultur och religion	1,9	1,9	1,8	1,8	1,8	1,1	1,1	1,1	1,1	1,0	-0,8
Utbildning	7,1	7,0	7,1	7,4	7,5	6,8	7,2	7,4	7,3	7,4	0,3
Socialt skydd	26,9	25,9	24,7	23,4	23,7	23,5	23,5	23,7	24,7	24,3	-2,6
Totala utgifter	67,1	64,8	62,5	60,3	59,8	56,8	56,5	57,9	58,2	56,7	-10,4
exklusive räntor	60,5	58,4	56,3	54,9	55,1	52,8	53,5	54,7	55,8	54,8	-5,8

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Det kan konstateras att utgifterna för socialt skydd i Sverige utgör en fjärdedel av de offentliga utgifterna som andel av BNP och drygt 40 procent av de totala utgifterna. Utgifter för socialt skydd har därtill stigit som andel av de totala utgifterna. Även utgifterna för hälso- och sjukvård som andel av totala utgifter är betydande och är de som har stigit mest.

Tabell 15: De offentliga utgifterna fördelade på ändamål

Procent av totala utgifter

	1995	1997	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Förändring 1995–2004
Allmän offentlig förvaltning	17,9	18,1	19,2	18,3	17,1	18,0	15,5	15,7	14,1	13,4	-4,5
räntor	9,8	10,0	9,9	8,9	7,8	7,1	5,4	5,6	4,0	3,4	-6,4
övrigt	8,1	8,1	9,3	9,4	9,3	10,9	10,1	10,1	10,1	10,0	1,9
Försvar	3,7	3,9	3,9	4,0	4,1	4,2	3,9	3,7	3,6	3,4	-0,3
Samhällsskydd och rättsväsende	2,1	2,2	2,2	2,3	2,3	2,3	2,4	2,5	2,5	2,4	0,3
Ekonomiska frågor och näringspolitik	9,0	7,5	7,2	7,6	8,1	7,2	7,8	8,3	8,5	8,5	-0,5
Miljöskydd	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,4
Bostadsförsörjning och samhällplanering	4,2	4,1	3,3	2,9	2,2	1,6	1,7	1,5	1,5	1,5	-2,7
Hälso- och sjukvård	9,4	10,1	10,2	10,4	10,6	11,0	11,9	12,1	12,4	12,4	2,9
Fritid, kultur och religion	2,8	2,9	2,9	3,0	3,0	1,9	2,0	1,9	1,9	1,8	-1,0
Utbildning	10,6	10,8	11,4	12,4	12,5	12,0	12,7	12,8	12,6	13,1	2,5
Socialt skydd	40,1	40,0	39,5	38,9	39,7	41,3	41,6	41,0	42,4	43,0	2,8
Totala utgifter	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
exklusive räntor	90,2	90,0	90,1	91,1	92,2	92,9	94,6	94,4	96,0	96,6	6,4

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Strukturella reformer

Ekonomisk-politisk strategi för tillväxt och sysselsättning

En av regeringens mest prioriterade frågor under mandatperioden rör arbetsmarknaden. Ett ökat arbetsutbud, ökad sysselsättning, minskad arbetslöshet och ett ökat antal arbetade timmar i näringslivet är centralt för att främja den ekonomiska tillväxten, möta den demografiska utvecklingen och öka den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna. Regeringen har föreslagit ett antal strukturella reformer för att uppnå detta. Vidare föreslår regeringen en rad åtgärder för att öka effektiviteten i användningen av de offentliga medlen. För en mer utförlig beskrivning av reformarbetet hänvisas till Sveriges nationella handlingsplan för tillväxt och sysselsättning.

I det följande redogörs för regeringens åtgärder för ökad sysselsättning inom ramen för framför allt skattepolitiken, arbetsmarknadspolitiken, utbildningspolitiken samt företagande.

Arbetsmarknaden

Arbetsmarknadspolitiken skall bidra till att människor så snabbt som möjligt kan gå från ett jobb till ett annat, eller från arbetslöshet till ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden.

- Regeringen avser att införa s.k. nystartsjobb från den 1 januari 2007 i form av subvention till arbetsgivaren, för att öka möjligheterna för dem som står långt utanför arbetsmarknaden att komma tillbaka till arbete. Nystartsjobben innebär att ett belopp motsvarande arbetsgivaravgiften tas bort för personer som varit arbetslösa, deltagit i arbetsmarknadspolitiska program eller fått sin försörjning från sjukpenning eller sjuk- och aktivitetsersättning, på heltid i mer än ett år. Nystartsjobben beräknas omfatta ca 10 000 personer i genomsnitt per månad under 2007, vilket beräknas öka skatteutgifterna med 697 miljoner kronor 2007.
- Arbetslöshetsförsäkringen förändras:
 - Egenfinansieringen i arbetslöshetsförsäkringen ska öka med 10 miljarder kronor.
 - Den förhöjda ersättningen under de första 100 ersättningsdagarna ska avskaffas.
 - Rätten till ersättning under ferieuppehåll i studier skall avskaffas.
 - Arbetsvillkoret skall skärpas.
 - Studerandevillkoret skall tas bort.
 - Ersättningen skall baseras på de senaste 12 månadernas inkomster i stället för de senaste 6 månaderna.
 - Ersättningen är 80 % av den förlorade inkomsten under de första 200 dagarna och 70 % upp till 300 dagar (450 för arbetslösa med försörjningsbörda). När ersättningsperioden är slut övergår den arbetslösa i en jobb- och utvecklingsgaranti med 65 % ersättning. Den maximala ersättningen är 600

kronor per dag. Denna trappstegskonstruktion ökar incitamentsstrukturen i arbetslöshetsförsäkringen.

- Ett fortsatt arbete pågår med att skärpa tillämpningen av reglerna i arbetslöshetsersättningen.
 - Regelförändringarna i arbetslöshetsförsäkringen beräknas minska utgifterna med ca 3,7 miljarder kronor. Inkomsterna beräknas öka med ca 10 miljarder kronor till följd av ökad egenfinansiering.
- De arbetsmarknadspolitiska resurserna skall prioriteras till matchning mellan arbetssökande och lediga jobb, ökad konkurrens i förmedlingsverksamheten och förbättrad kontroll.
 - Antal personer i arbetsmarknadspolitiska program reduceras med 52 000 under 2007 och flera åtgärder avskaffas, t.ex. friår. Förändringen beräknas minska utgifterna med ca 7,2 miljarder kronor.
 - Arbetsmarknadsutbildningen skall inriktas på att förstärka den arbetslöses kompetens och koncentreras till områden där det är brist på arbetskraft ur ett nationellt och regionalt behov.
 - Regeringen avser att under 2007 införa en jobb- och utvecklingsgaranti för långtidsarbetslösa och en särskild jobbgaranti för ungdomar.

Skattepolitiken

Skattepolitiken under de närmaste åren inriktas på att göra det mer lönsamt att arbeta, förstärka arbetsutbudet samt främja efterfrågan på arbetskraft och framväxt av nya företag. På skatteområdet kan följande reformer nämnas:

- En skattereduktion för arbetsinkomster, ett s.k. jobbavdrag, införs per den 1 januari 2007 för dem som har jobb vilket förstärker särskilt låg- och medelinkomsttagares drivkrafter att arbeta. För personer 65 år och äldre ges ett förhöjt jobbavdrag. Skattelättnaden innebär att inkomstskatten sänks med i storleksordningen 40 miljarder kronor 2007.
- För att främja äldres sysselsättning slopas den särskilda löneskatten om cirka 16 procent för pensionärer som är födda 1938 och senare. För att underlätta ungdomars inträde på arbetsmarknaden ges från och med den 1 juli 2007 ett särskilt avdrag vid beräkning av arbetsgivaravgifter för dem som fyllt 19 men inte 25 år.
- En skattereduktion för privatpersoners köp av hushållstjänster avses att införas från den 1 juli 2007.
- Reglerna för fåmansbolag, de s.k. 3:12-reglerna, ska reformeras. Det s.k. schablonbeloppet i förenklingsregeln höjs och utrymmet för kapitalbeskattad inkomst som baseras på lönesumman utvidgas.
- Förmögenhetsskatten avvecklas under mandatperioden. I ett första steg halveras skattesatsen. Småhus och bostadsrätter undantas från sänkningen i detta steg.
- Arbetsgivarnas medfinansiering efter andra sjukveckan för anställda slopas.

Utbildningen

Sverige behöver en välutbildad arbetskraft för att klara den internationella konkurrensen och skapa ekonomisk tillväxt och ökat välstånd. Insatser vidtas inom hela utbildningskedjan, med syfte att stärka hela kunskapssamhället.

- Ökade resurser till lärares vidareutbildning och reformer för att underlätta validering och kompletterande utbildning för obehöriga lärare. Satsningarna motsvarar sammantaget 410 miljoner kronor under 2007.
- En översyn görs av samtliga mål i grundskola. Nationella mål i svenska införs från år tre och kontrollstationer införs år tre, fem och åtta med obligatoriska nationella prov.
- Betygskriterierna ska ses över med målsättningen att betyg ska sättas tidigare och i flera steg.
- Regeringens förslag till ökade resurser till forskning medför att forskningsanslagen närmaste treårsperioden kommer att ligga 900 miljoner kronor över hittills gällande beslut.
- För att garantera universitets och högskolors självständighet och integritet skall formerna för utnämning av lärosätenas styrelser ses över. Styrelserna skall avpolitiseras.
- Regeringen avser återkomma med förslag om en ändrad gymnasieskola, inklusive ny lärlingsutbildning.

Företagande

Regeringen föreslår i budgetpropositionen en rad åtgärder som främjar entreprenörskap. Dessa åtgärder syftar till att göra det mer lönsamt att anställa, förbättra företagens kapitalförsörjning och minska företagens administrativa kostnader genom minskat regelkrångel och byråkrati.

Åtgärder som föreslås för ökad efterfrågan på arbetskraft, såsom slopade arbetsgivaravgifter för vissa tjänster och avdragsmöjligheter för hushållstjänster, syftar till att gynna utvecklingen av befintliga företag inom tjänstesektorn.

Regeringen vill under mandatperioden också göra det enklare att starta och driva företag inom välfärdsektorn.

Övrigt

God hushållning med de gemensamma resurserna handlar både om att motverka överutnyttjande och fusk i skatte- och förmånssystemen och om att öka effektiviteten i den offentliga sektorn. Regeringen aviserar en rad åtgärder för att minska fusk och överutnyttjande inom skatte- och förmånssystemen. Regeringen föreslår också att ett antal myndigheter läggs ned och att en översyn av hela myndighetsstrukturen görs i syfte att minska den statliga byråkratin.

Sjukförsäkringen skall fungera som skyddsnät och som stöd för återgång i arbete. Taket i sjukförsäkringen föreslås sänkas. Regeringen avser att se över formerna för hur en aktivare rehabilitering för återgång i arbete kan se ut.

Regeringen har också för avsikt att föreslå förändringar som syftar till att öka mångfalden av aktörer inom vård, utbildning och omsorg. Därigenom kan effektiviteten öka och utvecklingen av styr- och produktionsformer påskyndas. Detta kommer också leda till ökad kvalitet och större valmöjligheter för den enskilde individen samt förbättra möjligheterna för ett ökat kvinnors företagande. Regeringen föreslår ökade resurser till affärsrådgivning till kvinnliga företagare och forskning kring kvinnors företagande.

VIII Budgetprocessen och det finanspolitiska ramverket

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

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

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

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

Med utgångspunkt i ett tidigare beslutat utgiftstak och målet för det finansiella sparandet fördelar regeringen de samlade utgifterna på 27 utgiftsområden med ledning av de politiska prioriteringarna. Därefter fördelas utgifterna inom vart och ett av utgifts-

områden på anslag. Sammanlagt finns det ca 490 anslag. Detta utgör således ett tydligt uppifrån-och-ned-förfarande.

I riksdagen fastställs med ett beslut utgiftstaket för år $t+3$ ¹⁰ och storleken på vart och ett av de 27 utgiftsområdena för år $t+1$. I samma beslut ingår beräkningen av statens inkomster för år $t+1$. Med detta beslut, som bereds i finansutskottet, läggs huvuddragen av statsbudgeten fast. Därefter har fackutskotten i parlamentet till uppgift att fördela medel på anslagen inom de olika utgiftsområdena med restriktionen att de utgiftsramar som parlamentet beslutat om inte får överskridas. Även i beslutsprocessen finns således ett tydligt uppifrån-och-ned-förfarande.

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

Utgiftstaken

Fleråriga utgiftstak för staten är ett viktigt budgetpolitiskt åtagande för riksdagen och regeringen, och främjar trovärdigheten i den ekonomiska politiken. De bidrar till god budgetdisciplin och understödjer överskottsmålet, ett finansiellt sparande som i genomsnitt motsvarar 2 % av BNP över en konjunkturcykel.

Utgiftstaken bidrar till god budgetdisciplin genom att förhindra att tillfälligt högre inkomster används för att finansiera varaktigt högre utgifter. Utgiftstaket för staten tydliggör även behovet av prioriteringar mellan utgiftsområden, och förebygger en utveckling där skatteuttaget måste höjas till följd av bristfällig utgiftskontroll. Genom utgiftstaken stärks omvärldens tilltro till den svenska budgetpolitiken.

Tabell 16: Utgiftstaket justerat för tekniska förändringar

Miljarder kronor

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Utgiftstak, mdkr	702	699	714	723	749	773	803	836	870	907	938	971	1 003
<i>procent av BNP</i>	37,2	35,4	34,4	32,9	33,0	32,9	32,9	32,5	32,5	32,1	31,2	30,7	30,2

Anm: Utgiftstaket justerat för förändringar som endast har sin grund i en teknisk omdefiniering av sammansättningen av de offentliga finanserna, och som därmed är neutral för de samlade offentliga utgifterna och det finansiella sparandet.

Källa: Finansdepartementet.

Sedan systemet infördes har utgiftstaken klarats samtliga år. Emellertid har åtgärder som medfört en försämring av det finansiella sparandet, men som inte belastat utgiftstaket vidtagits, bland annat genom skatteutgifter och nettobudgerade utgifter. Detta förfarande kan, förutom att utgiftstakets faktiska restriktion i viss utsträckning minskat, leda till att budgetpolitikens trovärdighet ifrågasätts. Utgiftstaket är ett viktigt instrument för att säkerställa uthålliga offentliga finanser. Regeringen vidtog därför i budgetpropositionen för 2007 åtgärder för att stärka utgiftstakets utgiftsbegränsande funktion genom att föreslå en minskning av vissa skatteutgifter som utgör ett nära substitut till direkta utgifter (se tabell 17).

¹⁰ Vissa år har emellertid utgiftstak endast beslutats för $t+2$.

Tabell 17: Utgifter som ges som skattekrediteringar på budgetens inkomstsida

Miljarder kronor

Budgetår	Utfall	Utfall	Prognos			
	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Skattekrediteringar	-7,7	-13,6	-14,7	-7,8	-4,0	-2,4
Anställningsstöd	-2,1	-3,2	-3,4	-2,1	-1,5	-1,5
Energiinvesteringar i offentliga lokaler	0,0	0,0	-0,3			
Inv. källsorteringslok.	0,0	0,0	-0,1	-0,3	-0,1	0,0
Plusjobb	0,0	0,0	-1,7	-3,8	-1,5	-0,1
Utbildningsvikariat	0,0	0,0	-0,2	-0,1	0,0	0,0
Offentligt skyddad anställning	-0,8	-0,7	-0,8	-0,8	-0,8	-0,8
Sysselsättningsstöd kommuner, landsting	-4,4	-8,8	-7,0	0,0	0,0	0,0
Utbildning av personal i vård och omsorg	0,0	-0,4	-0,3	-0,3	0,0	0,0
Bredbandsinstallation	-0,4	-0,5	-0,6	-0,2	0,0	0,0
Stöd för konvertering från direktverkande elvärme	0,0	0,0	-0,2			
Stöd för konvertering från oljeuppvärmnings-system	0,0	0,0	-0,2	-0,3	0,0	0,0

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid.

Källa: Finansdepartementet.

Regeringen avser även att till 2007 års ekonomiska vårproposition återkomma med en översyn av det budgetpolitiska ramverket. Syftet är bl.a. att öka transparensen i finanspolitiken och på så sätt främja trovärdigheten för den samlade ekonomiska politiken. Det medelfristiga budgetperspektivet är en väsentlig komponent för att säkerställa långsiktigt uthålliga statsfinanser, och utgiftstaken bör normalt fastställas för tre år framåt. Principen om treåriga utgiftstak har, vid ett antal tillfällen under senare år, frångåtts. Regeringen gör nu bedömningen att det är viktigt att återgå till ett medelfristigt budgetperspektiv som utgår från treåriga utgiftstak. Regeringens avsikt är att under 2007 föreslå ett utgiftstak för 2009 och även lägga fram förslag till utgiftstak för 2010.

Saldomålet

Målet för det finansiella sparandet avser hela den offentliga sektorn. Det lades fast 1997 och gäller sedan 2000. Målet innebär att den konsoliderade offentliga sektorns finansiella sparande skall uppgå till 2 % av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Målet är definierat i ESA95-termer.

Ett överskott på 2 % innebär att statsskulden kan minska som andel av BNP samtidigt som tillgångar byggs upp i form av fonder inom det allmänna pensionssystemet. Överskott i det offentliga sparandet innebär att det skapas buffertar för att möta de framtida demografiska påfrestningarna på de offentliga välfärdssystemen. Det möjliggör också en rimlig fördelning av skatter och förmåner mellan generationerna och ger en betryggande marginal till underskottsgränsen på 3 % av BNP i EU: s stabilitets- och tillväxtpakt.

Det finansiella sparandet har varierat påtagligt mellan 2000 och 2006, men i genomsnitt beräknas överskotten uppgå till 2 % av BNP. De närmaste åren bedöms överskotten ligga strax över 2 % av BNP. Det strukturella sparandet har de flesta år varit nära 2 % av BNP

med undantag för åren 2002 och 2003. Dessa år fördes finanspolitiken i en klart expansiv riktning. De närmaste åren bedöms det strukturella sparandet uppgå till drygt 2 % av BNP (se tabell 18).

Tabell 18: Finansiellt sparande offentlig sektor

Procent av BNP, om inget annat anges

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Finansiellt sparande, miljarder kronor	110	60	-11	-4	41	74	80	70	82	102
Finansiellt sparande	5,0	2,6	-0,5	-0,2	1,6	2,8	2,8	2,3	2,6	3,1
Engångseffekt	-0,5	0,0	0,0	0,0	-0,5	-0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Justering för konjunkturläge m.m.	-2,6	-0,5	0,4	1,1	0,8	0,4	-0,4	0,0	0,1	0,0
Strukturellt sparande	1,8	2,1	-0,1	1,0	1,9	2,7	2,4	2,4	2,7	3,1
Finansiellt sparande, genomsnitt från 2000	5,0	3,8	2,4	1,7	1,7	1,9	2,0	2,1	2,1	2,2
<i>Produktionsgap, procent</i>	<i>2,5</i>	<i>0,6</i>	<i>-0,2</i>	<i>-1,3</i>	<i>-1,0</i>	<i>-1,0</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,2</i>	<i>0,0</i>

Anm. Det strukturella sparandet beräknas genom att det finansiella sparandet justeras för konjunkturläget och engångseffekter. Därutöver justeras även för intäkter från extraordinära kapitalvinster.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Ramarna för statistikproduktionen

Sverige

Riksdagen har i lagen (2001:99) om den officiella statistiken beslutat att det i Sverige skall finnas officiell statistik för allmän information, utredningsverksamhet och forskning. Regeringen avgör i förordningen (2001:100) om den officiella statistiken inom vilka områden officiell statistik skall produceras och vilka myndigheter som skall ha ansvar för statistiken. Statistiska centralbyrån (SCB) har enligt förordningen bl.a. ansvar för sektorsövergripande statistik. Den statistikansvariga myndigheten bestämmer vidare i samråd med viktiga användare av statistiken och med hänsyn till de krav som EU ställer, vilka undersökningar som ska göras.

I förordningen (1988:137) med instruktion för SCB framgår bl.a. att SCB skall svara för samordning av den statliga statistikproduktionen och verka för samordning mellan statlig och annan statistikproduktion. I förordningen anges vidare att det vid SCB skall finnas ett råd för den officiella statistiken. Rådet består av en ordförande och sex andra ledamöter, som är chefer för statistikansvariga myndigheter. SCB:s generaldirektör är ordförande i rådet.

Inom ramen för verksamheten i Rådet för den officiella statistiken har kriterier för ”tillräcklig kvalitet” i den officiella statistiken tagits fram och beslutats av rådet. Varje statistikansvarig myndighet skall göra en utfästelse att arbeta i enlighet med kriterierna för tillräcklig kvalitet för sin officiella statistik. Kriterierna omfattar frågor om användarkontakter, att EU-förordningar följs, att relevanta standarder och vetenskapliga metoder används, att uppgiftslämnarnas belastning beaktas, att kvalitetsstudier görs m.m.

EU

I februari 2005 godkände Statistical Programme Committee (SPC), som består av cheferna för de nationella statistikbyråerna hos medlemsländerna och med chefen för Eurostat som ordförande) enhälligt en Code of Practice (CoP) för den Europeiska statistiken. Den omfattar 15 principer uppdelade i tre delar; Institutionella förutsättningar, Statistik och Statistikprodukter. Avsikten är att CoP ska stärka statistiksystemet och säkerställa statistikens kvalitet genom att länderna i EU arbetar i enlighet med principerna. Eurostat ska lämna en slutlig rapport om implementeringen av CoP till EKOFIN i mars 2008. I implementeringsplanen ingår aktiviteter i medlemsländerna såsom självutvärdering baserad på en standardiserad enkät, satsningar på ett antal utvecklingsprojekt och genomförande av s.k. Peer Reviews.

Implementeringen av CoP i Sverige har genomförts i flera steg. SCB genomförde en självutvärdering under hösten 2005. Information om CoP samt SCB:s arbete med denna har vid ett flertal tillfällen spridits till andra myndigheter som levererar statistik till EU. En Peer Review kommer preliminärt att genomföras vid SCB i mars 2007. De två andra myndigheter i Sverige som levererar mest data till Eurostat; Statens institut för kommunikationsanalys och Statens jordbruksverk kommer också att göra en självutvärdering som underlag för denna Peer Review. Förutom ovan nämnda myndigheter levererar fjorton andra myndigheter i Sverige data till Eurostat. Även dessa myndigheter har uppmanats, av SCB, att granska sin organisation och sin statistikproduktionsprocess genom en självutvärdering.

IX De offentliga finansernas uthållighet

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

Ett högt offentligt sparande i dag motiveras i grund och botten av en jämnare fördelning av försörjningsbördan mellan olika generationer. Genom ett högt offentligt sparande i dag kan de stora generationer som i framtiden kommer att efterfråga vård och omsorg själva bidra till dess finansiering. Att enbart förlita sig på att morgondagens yrkesaktiva ska finansiera dessa tjänster innebär en förskjutning av försörjningsansvaret så att kommande generationer belastas hårdare än de nu aktiva generationerna. I detta avsnitt redovisas ett scenario för hur befolkningsutvecklingen i Sverige kan tänkas påverka de offentliga finanserna.

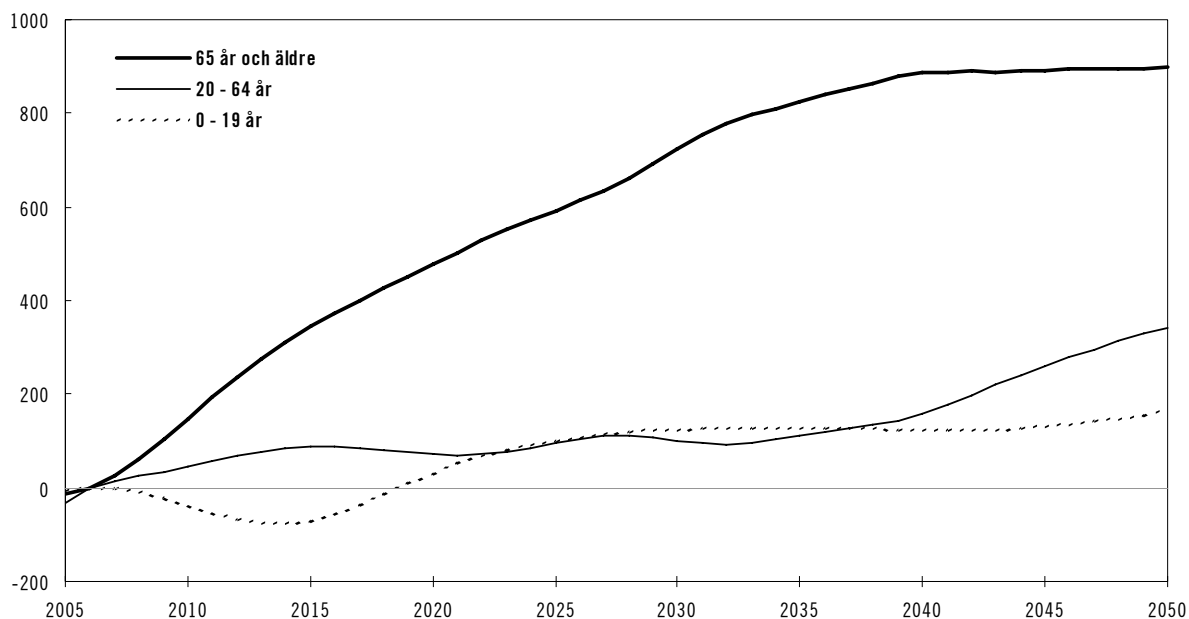
Den demografiska utvecklingen

Sveriges befolkning uppgår i dagsläget till knappt 9,1 miljoner personer. Enligt den befolkningsprognos som presenterades av Statistiska centralbyrån under våren 2006 kommer befolkningen år 2050 att ha växt till drygt 10,5 miljoner personer.

Det är i första hand antalet personer som är 65 år och äldre som ökar snabbt under de närmaste 30 åren. År 2035 finns drygt 2,4 miljoner personer i denna åldersgrupp, över 800 000 fler än i dag. Antalet personer mellan 20 och 64 år ökar med knappt 90 000 fram till 2015, och förväntas sedan öka endast marginellt under tjugoförårsperioden därefter. Huvuddelen av befolkningsökningen utgörs med andra ord av personer som inte är i yrkesverksam ålder (se diagram 6). Efter år 2035 förväntas dock antalet i yrkesverksam ålder åter öka.

Diagram 6: Sveriges befolkning

Förändring jämfört med 2006, tusental personer

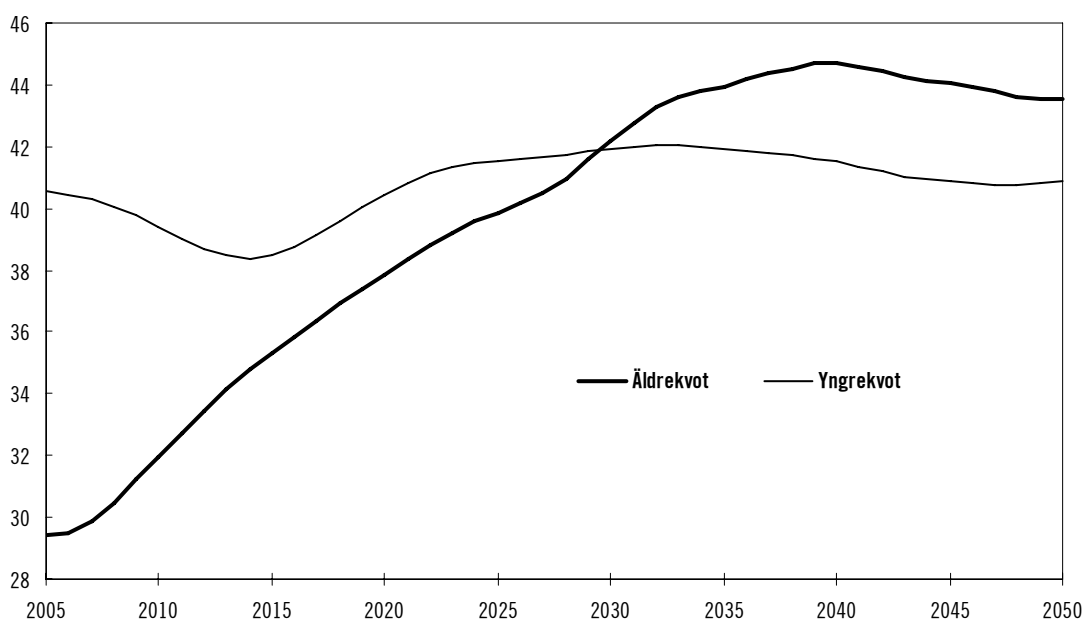


Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Den demografiska utvecklingen kan sammanfattas i försörjningskvoter där antalet personer i icke-yrkesverksam ålder sätts i relation till antalet personer i yrkesverksam ålder. Försörjningskvoten för äldre, mätt som antalet personer som är 65 år och äldre per hundra personer i åldrarna 20–64 år, beräknas öka från ca 29 personer 2006 till ca 42 personer 2030. Försörjningskvoten för yngre, mätt som antalet personer under 20 år per hundra personer i åldrarna 20–64 år, är mer stabil och varierar kring 39–41 personer (se diagram 7).

Diagram 7: Demografiska försörjningskvoter

Procent

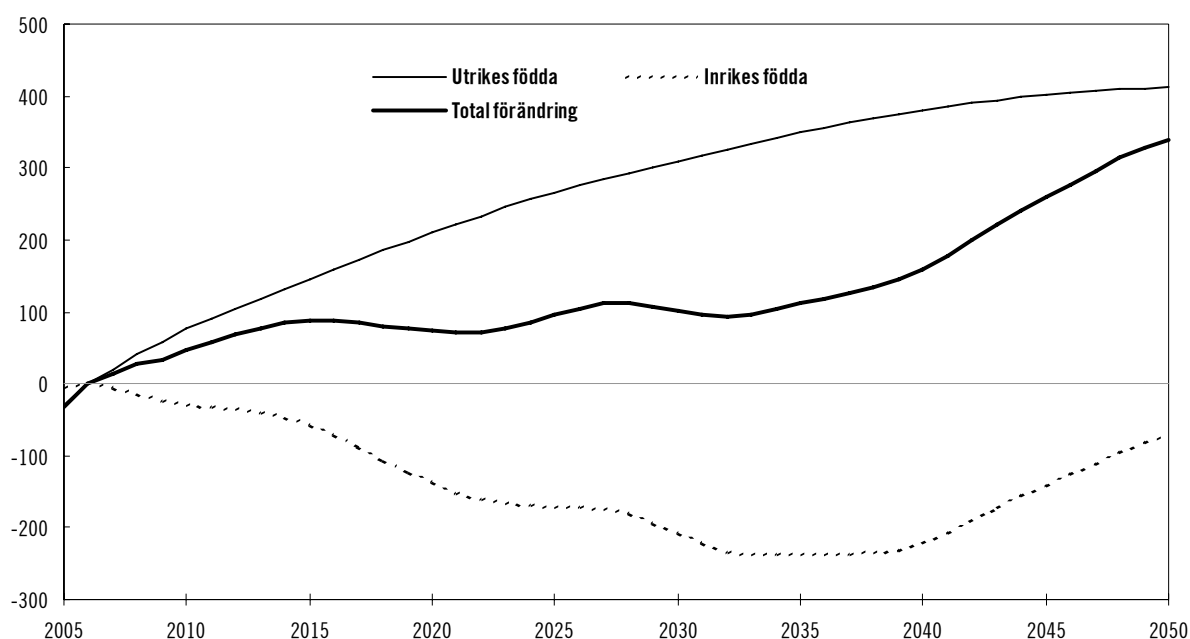


Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

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

Diagram 8: Befolkningen i åldern 20-64 år

Förändring jämfört med 2006, tusental personer



Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Den ekonomiska utvecklingen efter 2009

Den långsiktiga framskrivningen av den ekonomiska utvecklingen utgår från den kalkyl för svensk ekonomi fram till 2009 som redovisas i tidigare avsnitt. Sysselsättningsutvecklingen efter 2009 bygger dels på den förväntade befolkningsutvecklingen, dels på antaganden om hur sysselsättningsgrad och antal arbetstimmar för olika befolkningsgrupper utvecklas.

På kort sikt spelar förändringen av ålderssammansättningen stor roll. Det är antalet personer i åldern 20–29 år, med ett relativt lågt arbetskraftsutbud, som står för hela befolkningstillväxten i åldersgruppen 20–64 år de närmaste åren. Samtidigt minskar antalet personer i övriga åldrar. På lite längre sikt är de ursprungsmässiga sammansättningsförändringarna viktigare. Andelen invandrare och framförallt personer födda utanför EU i åldersgruppen 20–64 år växer snabbt enligt befolkningsprognosen.

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

Fram t.o.m. 2012 antas även att en viss anpassning till följd av de utbudsstimulerande åtgärder som föreslås i budgetpropositionen fortfarande pågår. Utöver den demografiskt betingade utvecklingen antas sysselsättningen och antalet arbetade timmar öka med 0,35 % 2010 samt 0,25 % årligen 2011 och 2012. Av denna ökning beror merparten på minskad arbetslöshet. En mindre del förklaras av att arbetskraftens storlek växer.

Sammantaget medför detta att sysselsättningsgraden överstiger 80 % fr.o.m. 2009. BNP-tillväxten påverkas också av den genomsnittliga arbetstiden per sysselsatt. I scenariot antas medelarbetstiden minska något på lång sikt. En sådan nedgång kan motiveras med att efterfrågan på fritid sannolikt kommer att öka när hushållens inkomster och konsumtionsmöjligheter i övrigt växer. I huvudsak väljer dock hushållen att öka sin konsumtion av varor och tjänster. Arbetstiden antas minska med endast 0,2 % per år, vilket motsvarar en förkortning av veckoarbetstiden med ca 3,5 timmar fram till 2050. Antalet arbetade timmar hamnar därmed på samma nivå 2050 som 2006, trots att befolkningen i åldern 20–64 år ökar med ca 6 %. Som jämförelse kan nämnas att antalet arbetstimmar 2005 var mer eller mindre oförändrat jämfört med 1970, samtidigt som antalet personer i åldern 20–64 år ökade med ca 12,5 %.

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

Produktivitetsökningen i kombination med arbetskraftsutvecklingen ger upphov till en BNP som växer med 2 % om året i genomsnitt under perioden 2006–2050. BNP per capita växer med knappt 1,7 % per år i genomsnitt. Detta innebär att BNP kommer att vara drygt 60 % högre 2030 än 2006 och knappt 140 % högre 2050, medan BNP per capita är nästan 50 % högre 2030 och mer än fördubblas till 2050. De viktigaste beräkningsförutsättningarna sammanfattas i tabell 19.

Tabell 19: Makroekonomiska förutsättningar

	2000	2006	2010	2015	2020	2030	2040	2050
Procentuell förändring								
Befolkning 20 - 64 år, tusental	0,5	0,6	0,2	0,1	-0,1	0,1	0,1	0,3
Sysselsatta, tusental	2,2	1,7	0,9	0,3	0,2	0,0	0,2	0,3
Arbetade timmar, miljoner	1,0	1,1	0,8	0,1	-0,1	-0,2	0,0	0,1
Produktivitet i näringslivet	4,0	3,5	2,6	2,6	2,5	2,3	2,3	2,3
BNP, fasta priser	4,3	4,0	3,0	2,4	2,0	1,5	1,9	2,0
BNP per capita, tusental kronor	4,1	3,5	2,5	2,0	1,5	1,2	1,6	1,8
BNP-produktivitet	3,7	2,8	2,1	2,1	1,9	1,7	1,8	1,9
BNP-deflator	1,4	1,8	2,4	2,4	2,4	2,5	2,3	2,1
KPI	0,9	1,6	2,1	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Timplön	5,4	3,3	4,1	4,7	4,6	4,4	4,3	4,1
Procent								
Realränta	4,5	2,2	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Arbetskraftsdeltagande, 20-64 år	81,2	80,9	80,6	81,2	81,9	81,3	81,8	81,8
Kvinnor	78,4	78,2	77,9	78,6	79,4	78,9	79,4	79,3
Män	84,0	83,4	83,2	83,8	84,4	83,7	84,2	84,2
Öppen arbetslöshet	5,0	5,6	4,1	3,7	3,6	3,7	3,7	3,7

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

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

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

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Offentliga sektorns inkomster

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 förändras något de närmaste decennierna. Orsaken är att ett antal viktiga skattebasen kan förväntas växa snabbare än BNP. Detta gäller t.ex. hushållens konsumtionsutgifter och de beskattade transfereringarna, som växer när antalet pensionärer ökar.

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

Offentliga sektorns utgifter

Befolkningsstrukturens förändring får stora effekter på de offentliga utgifterna. Allt fler äldre i befolkningen påverkar utgifterna för pensioner, sjukvård och äldreomsorg. Beräkningen av pensionsutgifterna bygger på den demografiska utvecklingen, de

makroekonomiska förutsättningarna samt gällande regelverk. Pensionsutgifterna som andel av BNP beräknas öka från 8,5 % 2006 till 9,5 % 2020, därefter är nivån oförändrad fram till mitten av 2030-talet för att sedan åter sjunka något. Utgifterna för sjukvård och äldreomsorg beräknas öka från 10,1 % 2006 till 14,0 % av BNP 2050. Sammantaget ökar utgifterna för pensioner, sjukvård och äldreomsorg som andel av BNP med knappt 4 procentenheter under kalkylperioden.

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

Personalintensiteten, t.ex. antal lärartimmar per elev, kan ses som en indikator på kvalitén i den offentliga tjänsteproduktionen. I beräkningarna antas att dessa tjänster utförs med samma personaltäthet som i dag. Det innebär att antalet sysselsatta i den offentliga sektorn behöver öka med ca 160 000 personer mellan 2005 och 2020 vid en expansion i takt med de demografiska behoven. Eftersom personalens medelålder inom många verksamheter i dag är relativt hög kommer rekryteringsbehoven att vara väsentligt större. Antalet offentligt anställda behöver öka med ytterligare ca 375 000 personer netto mellan 2020 och 2050 om standarden i välfärden ska upprätthållas och de skattefinansierade välfärdstjänsterna produceras på samma sätt som i dag. De stora rekryteringsbehoven bidrar sannolikt till att löneläget pressas upp relativt övriga delar av ekonomin. Ålderssammansättningen inom kommunal sektor är dock sådan att genomsnittsåldern bland kommun- och landstingsanställda, till följd av stora pensionsavgångar, kommer att minska mer än i andra sektorer. Detta verkar återhållande på löneutvecklingen då yngre nyrekryterad personal i regel har lägre löner än den personal som pensioneras. Effekten av rekryteringsbehovet bedöms dock vara av större betydelse och i beräkningarna antas därför 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 2006 och 2020 beräknas de primära offentliga utgifterna, dvs. utgifterna exklusive räntor, minska som andel av BNP. (Se tabell 20). 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. Fram till omkring 2015 behöver den kommunala konsumtionen i genomsnitt inte växa för att antalet producerade tjänster ska öka i takt med den demografiska efterfrågan. Under 15-årsperioden därefter ökar efterfrågan på skattefinansierade välfärdstjänster i genomsnitt med 1 % per år. En förutsättning för en sådan utveckling är att kommunerna förmår krympa verksamheten inom områden där efterfrågan minskar. Även transfereringar knutna till personer under 20 år faller som

andel av BNP de närmaste åren. Däremot ökar pensionsutgifterna, vilket leder till att hushållstransfereringarna totalt sett minskar svagt som andel av BNP fram till 2020.

Tabell 20: Primära utgifter som andel av BNP

Förändring i procentenheter

	2006–2020	2020–2050
Primära utgifter	-2,1	1,5
Hushållstransfereringar	-0,7	-0,5
Transfereringar till företag och utland	-0,6	0,1
Offentlig konsumtion	-0,3	2,6
Investeringar	-0,6	-0,6

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Mellan 2020 och 2030 beräknas de primära utgifterna som andel av BNP öka med ytterligare ca 2,5 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. Kommunernas investeringsvolym ökar i takt med den kommunala konsumtionsvolymen, i statlig sektor ökar investeringarna något snabbare än konsumtionen, sammantaget leder detta alltså till att de offentliga investeringarna som andel av BNP sjunker.

Tabell 21: Offentliga finanser

Procent av BNP

	2000	2006	2010	2015	2020	2030	2040	2050
Primära inkomster	56,0	53,3	49,5	49,2	49,3	49,6	49,3	48,8
Skatter och avgifter	52,8	50,2	46,3	46,2	46,4	46,9	46,9	46,6
Övriga inkomster	3,2	3,2	3,3	3,0	2,9	2,7	2,5	2,3
Primära utgifter	50,2	50,9	48,0	48,0	48,8	51,3	51,1	50,3
Transfereringar	21,2	21,2	19,2	19,8	20,0	20,4	20,2	19,5
Konsumtion	26,4	26,8	26,1	25,8	26,5	28,7	29,0	29,1
Investeringar	2,6	2,9	2,7	2,5	2,3	2,1	1,9	1,7
Primärt finansiellt sparande	5,9	2,4	1,5	1,2	0,5	-1,7	-1,9	-1,5
Kapitalinkomster netto	-0,9	0,4	0,5	0,8	1,1	1,0	0,3	-0,5
Finansiellt sparande	5,0	2,8	2,0	2,0	1,6	-0,7	-1,6	-1,9
Finansiell ställning								
Konsoliderad bruttoskuld	52,3	46,5	31,2	21,7	14,3	15,1	29,6	45,8
Justerad bruttoskuld ¹	31,6	14,3	-0,8	-9,7	-16,1	-13,1	4,7	16,8
Nettoskuld	1,2	-15,5	-22,5	-30,0	-35,7	-32,2	-15,0	-1,2

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. Inom EU bedömer Kommissionen medlemsstaternas offentligfinansiella hållbarhet. Den huvudindikator som EU-kommissionen använder sig av vid bedömningen anger den budgetförstärkning som krävs för att nuvärdet av alla framtida inkomster och utgifter ska vara lika med skuldstockens storlek i periodens början. Tanken är att de framtida inkomsterna inte bara ska täcka de framtida utgifterna, utan därtill vara 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.

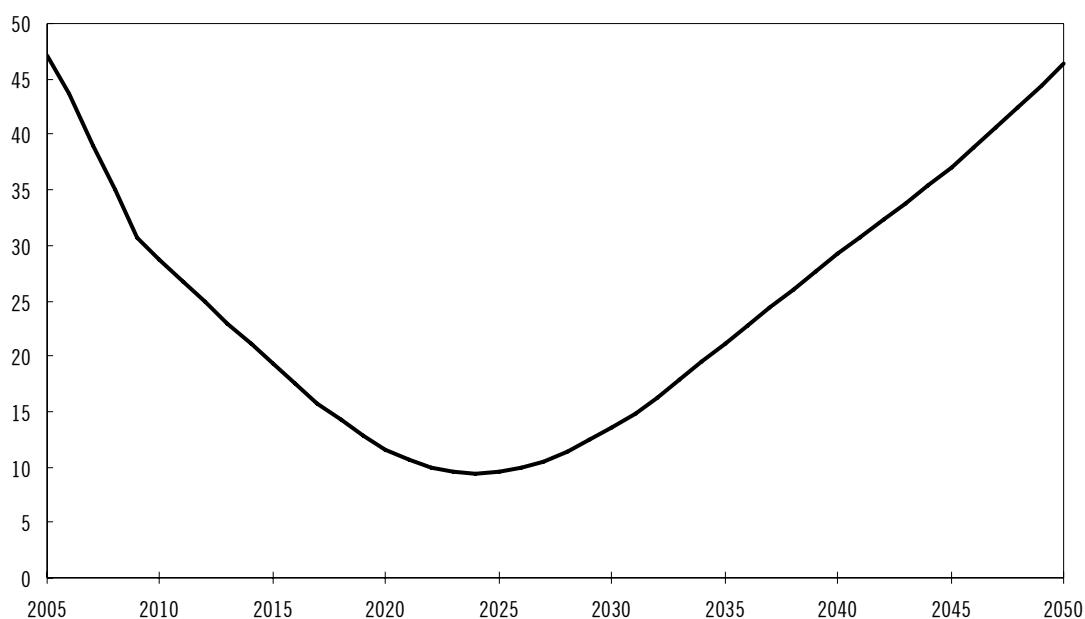
I hållbarhetsberäkningarna i konvergensprogrammet används hållbarhetskriteriet att skuldsituationen inte ska försämrats över en överblickbar period, som är tillräckligt lång för att innefatta den demografiska strukturförändringen. Om den offentliga skulden som andel av BNP inte är större i slutet av perioden än i början kan finanspolitiken anses vara hållbar.

I diagram 9 illustreras statsskuldens utveckling som andel av BNP fram till 2050. I beräkningen antas att skattereglerna anpassas så att de offentliga finanserna uppvisar ett överskott på 2 % av BNP fram till 2015. Kalkylen resulterar i en skuldkvot 2050 som är något lägre än 2005. Därmed kan utvecklingen av de offentliga finanserna anses hållbar över perioden fram till 2050. Samtidigt visar skuldkvotens ökning under periodens senare del att hållbarhetsproblem kan uppkomma efter 2050.

Scenariot illustrerar överskotts målets betydelse för möjligheten att bibehålla standarden i de skattefinansierade välfärdssystemen. För att statsskulden som andel av BNP på lång sikt inte ska närma sig ohållbara nivåer och framtvinga nedskärningar, måste skuldkvoten minska snabbt de närmaste åren.

Diagram 9 Statsskuld

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Bedömningen att de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara är avhängig de antaganden som gjorts i beräkningarna. Av avgörande betydelse är att de offentliga utgifterna inte ökar mer än vad som är demografiskt betingat. Detta innebär att den förväntade framtida tillväxten inte till någon del används för att öka den offentliga servicens kvalitet eller omfattning. Om hushållen önskar konsumera mer av de tjänster som i dagsläget tillhandahålls av den offentliga sektorn måste detta finansieras.

Helt avgörande är också att en hög sysselsättningsnivå kan upprätthållas. Om sysselsättningen sjunker kommer skattebelastningen på de arbetande att behöva höjas om ambitionsnivån i det offentliga åtagandet skall bestå. Högre produktivitet skulle kunna kompensera ett minskat arbetsutbud vad gäller den aggregerade produktionen i ekonomin men skatteuttaget skulle ändå behöva höjas. Detta riskerar då att ytterligare minska arbetsutbudet.

Appendix A Beräkningstekniska förutsättningar

I det följande redogörs mer utförligt för de beräkningsmetoder som tillämpats vid kalkylen för de offentliga finanserna under perioden 2010–2050.

Demografiska förutsättningar

Kalkylen bygger på Statistiska Centralbyråns (SCB) befolkningsprognos från maj 2006 som redovisas i tabell A.1.

Tabell A.1: Demografiska antaganden

	2000	2005	2010	2020	2030	2040	2050
Födelsetal	1,55	1,77	1,85	1,85	1,85	1,85	1,85
Medellivslängd, kvinnor	82	82,8	83,3	84,3	85,1	85,8	86,3
Medellivslängd, män	77,4	78,4	79,2	80,8	82	82,9	83,6
Nettomigration, tusental	24 600	27 100	25 900	24 800	24 700	24 100	23 600

Källor: Statistiska centralbyrån och Eurostat.

Tabell A.2: Skatter och avgifter

Procent av BNP

	2000	2005	2010	2015	2020	2030	2040	2050
Skatter och avgifter	52,8	50,8	46,3	46,2	46,4	46,9	46,9	46,6
Hushållens direkta skatter och avgifter								
Andel av BNP	21,3	19,3	15,6	14,8	14,9	15,0	15,0	15,0
Implicit skattesats för direkta skatter	29,5	26,4	21,9	20,5	20,5	20,5	20,5	20,5
Skattebasen för direkta skatter som andel av BNP	62,6	62,5	59,5	59,7	60,1	60,6	60,4	60,0
Implicit skattesats för avgifter	6,0	5,9	5,8	5,8	5,8	5,8	5,8	5,8
Skattebasen för avgifter som andel av BNP	47,3	46,7	44,1	43,7	44,1	44,9	45,3	45,8
Företagens direkta skatter								
Andel av BNP	3,8	3,4	3,5	3,5	3,4	3,3	3,3	3,3
Implicit skattesats	13,7	12,8	12,3	12,3	12,3	12,3	12,3	12,3
Skattebasen som andel av BNP	28,0	26,8	28,8	28,4	28,0	27,1	26,8	26,7
Indirekta skatter¹								
Andel av BNP	13,5	14,1	14,0	14,8	14,9	15,2	15,1	14,7
Implicit skattesats	27,3	29,5	28,6	28,1	28,0	27,9	27,7	27,6
Skattebasen som andel av BNP	49,4	48,0	48,9	52,7	53,4	54,5	54,4	53,4
Arbetsgivaravgifter och egenföretagaravgifter²								
Andel av BNP	14,1	13,9	13,2	13,1	13,2	13,4	13,5	13,6
Implicit skattesats	34,6	34,5	33,4	33,3	33,2	33,2	33,2	33,1
Skattebasen som andel av BNP	40,9	40,5	39,4	39,3	39,6	40,2	40,7	41,1

¹ Exklusive löneberoende indirekta skatter.

² Inklusive löneberoende indirekta skatter.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Offentliga inkomster

En schablonmässig metod för framskrivningar av offentliga sektorns inkomster är att skatter och avgifter anges som en konstant andel av BNP. Metoden innebär i praktiken att skattereglerna antas förändras om skattebaserna inte växer i takt med BNP. De

beräkningar som redovisas här bygger på ett antagande om konstanta skattesatser i förhållande till skattebaserna. Följaktligen kommer den aggregerade skattekvoten att variera om skattebaserna utvecklas på annat sätt än BNP. Denna metod avspeglar oförändrade skatteregler. Stabila skattesatser över tiden är fördelaktigt både av effektivitetsskäl och av fördelningspolitiska skäl. I tabell A.2 redovisas i detalj den offentliga sektorns skatter och avgifter som andel av BNP och som andel av respektive skattebas (implicit skattesats) samt skattebasens andel av BNP.

För att överskottsmålet ska uppfyllas varje enskilt år t.o.m. 2015 kan en budgetförsvagning tillåtas 2010 som schablonmässigt dras från hushållens inkomstskatt. Efter 2015 antas skattereglerna vara oförändrade. Sammantaget medför detta att skattekvoten (skatter och avgifter som andel av BNP) minskar med 4,2 procentenheter under perioden 2005–2050.

Offentliga konsumtionsutgifter

Beräkningen av de offentliga konsumtionsutgifterna bygger på ålders- och könsfördelade styckkostnader¹¹ för barnomsorg, ungdomsutbildning (grundskola och gymnasium), vuxenutbildning (kommunalt vuxengymnasium och högskola), sjukvård (öppen och slutenvård), äldreomsorg (hemtjänst och särskilt boende) samt arbetsmarknadsåtgärder. Samtliga dessa utgiftsområden skrivs volymmässigt fram med befolkningsförändringen i relevant åldersgrupp för kvinnor respektive män. Övriga konsumtionsutgifter, som framförallt består av allmän förvaltning, rättsväsende och försvar, antas följa förändringen i totalbefolkningen. Prisutvecklingen i offentlig konsumtion är en sammanvägning av löne- och prisutvecklingen med vikter som avspeglar konsumtionens sammansättning inom respektive verksamhetsområde. I beräkningarna antas att produktivitetens utvecklingen i all offentlig verksamhet är noll, vilket innebär att priset på offentlig konsumtion växer ca 1,5 procentenheter snabbare än KPI per år (se appendix B i 2004 års svenska konvergensprogram).

Tabell A.3: Offentlig konsumtion

Procent av BNP

	2000	2005	2010	2015	2020	2030	2040	2050
Summa konsumtion	27,0	27,2	26,1	25,8	26,5	28,7	29,0	29,1
Barnomsorg	1,6	1,6	1,6	1,6	1,7	1,8	1,7	1,8
Ungdomsutbildning	3,8	3,8	3,5	3,2	3,4	3,6	3,5	3,4
Vuxenutbildning	2,1	2,0	2,0	1,9	1,8	1,8	1,8	1,8
Sjukvård	6,0	6,2	6,0	6,1	6,4	6,9	7,1	7,1
Äldreomsorg	3,7	4,1	4,0	4,1	4,5	6,0	6,5	6,9
Arbetsmarknadsåtgärder	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Övrig verksamhet	9,7	9,5	8,9	8,6	8,5	8,5	8,2	7,9

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

¹¹ Dessa styckkostnader baseras på konsumtionsmönster år 1999.

Transfereringar

I kalkylerna förutsätts en viss standardsäkring av de offentliga transfereringssystemen. För en stor del av transfereringarna finns ett regelverk som automatiskt höjer utgifterna i takt med den reala tillväxten i ekonomin. Detta gäller för pensioner som räknas upp med inkomstindex, och delvis även för transfereringar som ersätter inkomstbortfall, t.ex. sjuk- och föräldraförsäkringen. Transfereringar som saknar en automatisk standardsäkring, t.ex. barnbidrag och studiestöd, antas öka i takt med lönerna. En sådan standardsäkring motverkar den urholkning av hushållstransfereringarna som skulle ske om kalkylen enbart byggde på en prisframskrivning på så lång sikt som närmare 50 år.

Tabell A.4: Offentliga sektorns transfereringar

Procent av BNP

	2000	2005	2010	2015	2020	2030	2040	2050
Summa transfereringar	21,2	21,6	19,2	19,8	20,0	20,4	20,2	19,5
Transfereringar till hushåll	18,2	18,2	16,3	16,8	17,0	17,4	17,1	16,5
Ålderdom	8,4	8,7	8,6	9,3	9,5	9,5	9,2	8,5
Ohälsa	3,8	4,3	3,6	3,5	3,5	3,7	3,7	3,8
Barn/studier	2,3	2,2	2,1	2,0	2,1	2,2	2,2	2,2
Arbetsmarknad	1,9	1,6	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Övrigt	1,7	1,4	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
Transfereringar till företag	1,8	1,8	1,3	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4
Transfereringar till utland	1,2	1,5	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6

Anm.: Ålderdom = ålderspension, efterlevandepension, statliga och kommunala avtalspensioner samt bostadstillägg till pensionärer.

Ohälsa = sjuk- och arbetsskadeförsäkring, förtidspension och assistansersättning. Barn/studier = barnbidrag, föräldraförsäkring, underhållsstöd och studiebidrag. Arbetsmarknad = ersättning vid arbetslöshet och arbetsmarknadsutbildning samt lönegaranti.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Ålderspensionssystemet

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

Tabell A.5: Ålderspensionssystemet

Procent av BNP

	2000	2005	2010	2015	2020	2030	2040	2050
Inkomster	10,7	8,3	7,9	8,0	8,0	8,1	8,0	8,3
Avgifter	6,6	6,7	6,1	6,0	6,0	6,2	6,2	6,3
Premiepensionsmedel	2,5	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0
Räntor, utdelningar m.m.	1,5	0,8	1,0	1,1	1,1	1,0	0,9	1,0
Utgifter	8,5	6,5	6,8	7,4	7,6	7,6	7,4	6,9
Pensioner	6,3	6,3	6,7	7,3	7,4	7,5	7,3	6,8
Övrigt	2,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1
Finansiellt sparande	2,2	1,9	1,1	0,6	0,5	0,5	0,7	1,4
Finansiella tillgångar, netto	35,2	36,3	35,9	34,0	31,9	29,5	27,6	31,0

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

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

Tabell A.6: Långsiktig offentlig-finansiell hållbarhet

	2000	2005	2010	2015	2020	2030	2040	2050
Procent av BNP								
Summa utgifter	54,2	53,5	49,6	49,2	49,6	52,1	52,6	52,6
Åldersrelaterade ¹	28,8	29,7	28,0	28,5	29,5	31,9	32,2	31,9
Pensioner ²	10,2	11,0	10,3	10,9	11,1	11,3	10,9	10,3
Garantipension	0,5	0,9	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6
Ålderspension	6,3	6,3	6,7	7,3	7,4	7,5	7,3	6,8
Övriga pensioner (förtids-, efterlevande-)	2,8	3,2	2,5	2,4	2,4	2,5	2,4	2,3
Offentliga avtalspensioner	0,6	0,6	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Sjukvård	6,0	6,2	6,0	6,1	6,4	6,9	7,1	7,1
Äldreomsorg	3,7	4,1	4,0	4,1	4,5	6,0	6,5	6,9
Barnomsorg	1,6	1,6	1,6	1,6	1,7	1,8	1,7	1,8
Utbildning	5,9	5,8	5,4	5,1	5,2	5,4	5,4	5,2
Arbetslöshetsersättning	1,4	1,2	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Övriga åldersrelaterade utgifter	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ränteutgifter	4,0	1,9	1,6	1,2	0,8	0,8	1,4	2,3
Summa inkomster	59,2	56,3	51,6	51,2	51,2	51,4	51,0	50,6
kapitalinkomster	3,1	2,2	2,0	2,0	1,9	1,8	1,7	1,8
därav pensionssystemet	1,5	0,8	1,0	1,1	1,1	1,0	0,9	1,0
Tillgångar i pensionsfonder	35,4	36,7	35,9	34,0	31,9	29,5	26,2	30,6
därav andra tillgångar än statspapper	20,7	31,4	31,9	31,5	30,4	28,1	24,9	29,1
Antaganden								
Arbetsproduktivitetstillväxt, BNP-nivå	3,7	3,1	2,1	2,1	1,9	1,7	2,0	1,9
BNP-tillväxt	4,3	2,7	2,8	2,3	1,8	1,5	2,0	1,8
Arbetskraftsdeltagande, män 20-64 år	84,0	83,8	83,2	83,8	84,4	83,7	84,2	84,2
Arbetskraftsdeltagande, kvinnor 20-64 år	78,4	78,7	77,9	78,6	79,4	78,9	79,4	79,3
Arbetskraftsdeltagande, båda könen 20-64 år	81,2	81,3	80,6	81,2	81,9	81,3	81,8	81,8
Arbetslöshet	5,0	6,0	4,1	3,7	3,6	3,7	3,7	3,7
Befolkning 65 år och äldre som andel av total befolkning	17,2	17,3	18,7	20,3	21,2	22,9	24,0	23,6

¹ I åldersrelaterade utgifter ingår barnomsorg. Dessa utgifter ingår inte i de åldersberoende utgifterna som en arbetsgrupp i EU har räknat på, som redovisas i appendix B.

² I pensioner ingår förutom ålderspension även förtidspension.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Appendix B Jämförelse med långsiktiga framskrivningar till EU

En arbetsgrupp (Ageing Working Group) under Kommittén för ekonomisk politik (KEP) har tillsammans med Kommissionen tagit fram beräkningar för utvecklingen av demografiberoende utgifter fram till 2050¹². Beräkningarna i denna publikation baseras emellertid på det underlag som redovisats för Riksdagen i budgetpropositionen för 2007, bilaga 1, Svensk Ekonomi. I detta avsnitt jämförs de demografiska och makroekonomiska nyckeltalen samt de demografiberoende utgifterna från dessa två källor.

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

Index 2005=100 om inte annat anges

	2005	2010	2015	2020	2030	2040	2050
Befolkning 15-64 år							
KEP	100	102,1	100,6	100,5	101,2	101,5	103,2
Konvergensprogram	100	101,5	100,3	100,7	101,9	103,3	106,0
Sysselsatta 15-64 år							
KEP	100	103,7	104,7	105,3	105,8	106,3	108,5
Konvergensprogram	100	105,5	106,8	107,7	107,6	109,5	112,9
Arbetslöshet, procent av arbetskraften ¹							
KEP	5,0	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3
Konvergensprogram	6,0	4,1	3,7	3,6	3,7	3,7	3,7
Arbetade timmar							
KEP	100	103,2	104,2	104,8	105,3	105,9	108,0
Konvergensprogram	100	104,3	104,9	104,7	102,3	102,2	103,1
Arbetsproduktivitet							
KEP	100	111,9	127,6	144,4	176,8	209,7	248,5
Konvergensprogram	100	111,5	123,7	136,1	160,8	193,0	233,7
BNP							
KEP	100	115,4	133,0	151,3	186,2	221,9	268,4
Konvergensprogram	100	117,0	132,1	145,5	169,6	203,8	248,2
BNP per capita							
KEP	100	113,2	127,8	142,4	169,3	198,8	237,0
Konvergensprogram	100	114,4	126,3	136,0	152,7	179,6	213,8

¹ Nationell definition. Studerande som är arbetssökande räknas som arbetslösa i internationell statistik.
Källor: EU-kommissionen och Finansdepartementet.

KEP använder i sina beräkningar en befolkningsprognos som producerats av Eurostat under våren 2005. I denna utvecklas befolkningen i yrkesverksam ålder något starkare det närmaste årtiondet än i SCB:s prognos från maj 2006. På längre sikt är befolkningsutvecklingen dock snabbare i SCB:s prognos. KEP antar att den öppna arbetslösheten blir något högre. Den öppna arbetslösheten är emellertid inte helt jämförbara då studerande som är arbetssökande inte räknas som arbetslösa enligt den nationella definitionen, men

¹² The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004–2050). Report prepared by the Economic Policy Committee and the European Commission (DG ECFIN). Special Report no 1/2006.

däremot ingår i den internationella definitionen¹³. Med en högre öppen arbetslöshet och ett antagande om att en lägre andel av den yrkesverksamma befolkningen kommer att vara sysselsatt blir sysselsättningsutvecklingen svagare i KEP:s framskrivning. Antalet arbetstimmar utvecklas i KEP:s framskrivning i paritet med sysselsättningsutvecklingen, medan det svenska konvergensprogrammet antar att medelarbetstid gradvis minskar. Det medför att antalet arbetade timmar ökar i en långsammare takt i det svenska konvergensprogrammet än i KEP:s beräkningar.

Arbetsproduktiviteten utvecklas på sikt något starkare i KEP:s scenario än i det svenska konvergensprogrammet. Skillnaden är dock relativt liten. I genomsnitt växer BNP per arbetad timme med 2,04 % per år i KEP:s underlag och med 1,97 % per år i konvergensprogrammet. En starkare utveckling för både arbetade timmar och produktivitetsutveckling leder till att BNP i volymtermer växer snabbare i KEP:s underlag.

Diagram B.1 Skillnader mellan KEP och konvergensprogrammet



Diagram B.1 visar hur antalet arbetade timmar, arbetsproduktiviteten, BNP och BNP per capita utvecklas från 2005 och framåt i KEP:s framskrivning relativt det svenska konvergensprogrammet. Relationen mellan antalet arbetade timmar i KEP:s beräkningar och i konvergensprogrammet är i stort sätt oförändrad t.o.m. 2015. Arbetsproduktiviteten förväntas däremot utvecklas snabbare i konvergensprogrammet för innevarande år grundat på utfall för första halvåret 2006. Fr.o.m. nästa år är utvecklingstakten i produktiviteten något snabbare i KEP:s bedömning. År 2015 är relationen återigen den samma som 2005. Utvecklingen av antalet arbetade timmar och arbetsproduktiviteten får till följd att BNP och BNP per capita i KEP:s framskrivning ligger nivåmässigt under konvergensprogrammet t.o.m. 2015.

¹³ Arbetslösheten i åldrarna 20-64 år inklusive heltidsstudier som söker arbete uppgick till 6,8 % av arbetskraften år 2005.

Efter 2015 utvecklas antalet arbetade timmar starkare i KEP:s framskrivningar än i konvergensprogrammet. 2050 arbetas ca 6 % fler timmar i KEP än i det svenska konvergensprogrammet. Arbetsproduktiviteten utvecklas snabbare i KEP:s framskrivning till början på 2030-talet, då drygt 6 % mer varor och tjänster produceras per arbetstimme än i det svenska konvergensprogrammet. Efter 2030 är utvecklingen den omvända. Produktiviteten ökar snabbare i det scenario som ligger till grund för beräkningarna i denna publikation, men produktivetsnivån är fortfarande högre i KEP:s beräkningar 2050. Utvecklingen av antalet arbetade timmar och arbetsproduktiviteten får till följd att BNP och BNP per capita växer snabbare i KEP:s framskrivning fram till omkring mitten av 2030-talet. Under åren därefter är tillväxttakten något långsammare i KEP:s beräkningar, men BNP-nivån är omkring 7 till 8 % högre i det underlag som används för KEP:s beräkningar. Befolkningstillväxten är på sikt något starkare i det svenska underlaget vilket leder till att BNP per capita ökar något snabbare än BNP i KEP:s underlag än i det svenska konvergensprogrammet.

I KEP:s beräkningar har man identifierat fem utgiftsposter som påverkas av förändringar i befolkningsstrukturen. Dessa demografiberoende utgifter är pensioner, sjukvård, äldreomsorg, utbildning och arbetslöshetsersättning. Flera faktorer påverkar beräkningarna av de demografiberoende utgifterna på lång sikt förutom den demografiska utvecklingen och de ekonomiska antagandena. Bland dessa kan nämnas slutpunkten för de medelfristiga beräkningarna som utgör startpunkten för det långsiktiga scenariot. Även val av beräkningsmetoder påverkar utgifternas utveckling. En ökning i medellivslängden som ligger i befolkningsprognosen kan t.ex. bero på att fler s.k. friska år läggs till livet. Med ett sådant antagande ökar inte kostnaderna för sjuk- och äldreomsorg i samma takt som ökningen av antalet äldre personer.

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

Andel av BNP.

	Förändring 2004-2050			Förändring 2004-2010			Förändring 2010-2050		
	Konvergensprogram	KEP	KP - KEP	Konvergensprogram	KEP	KP - KEP	Konvergensprogram	KEP	KP - KEP
Pensioner	-0,8	0,6	-1,4	-0,7	-0,5	-0,2	-0,1	1,1	-1,2
Sjukvård	0,8	1,0	-0,2	-0,3	0,1	-0,4	1,2	0,9	0,3
Äldreomsorg	2,7	1,7	1,0	-0,1	-0,1	0,0	2,8	1,8	1,0
Utbildning	-0,8	-0,9	0,1	-0,6	-0,6	0,0	-0,2	-0,3	0,1
Arbetslöshetsersättning	-0,7	-0,2	-0,5	-0,6	-0,2	-0,4	0,0	0,0	0,0
Summa	1,3	2,2	-0,9	-2,4	-1,3	-1,1	3,7	3,5	0,2

Anm. KP är förkortning för konvergensprogram.

Källor: EU-kommissionen och Finansdepartementet.

I tabell B.2 redovisas ökningen av de demografiberoende utgifterna som andel av BNP i KEP:s beräkningar och i det svenska konvergensprogrammet. I denna publikation beräknas den totala ökningen av de demografiberoende utgifterna under perioden 2004–2050 uppgå till 1,3 procentenheter av BNP. Motsvarande ökning är något högre i KEP:s beräkningar, 2,2 procentenheter av BNP. Den största differensen återfinns för pensionsberäkningarna där KEP:s scenario pekar på en ökning medan det svenska konvergensprogrammet redovisar en minskning. Beräkningarna av pensionsutgifterna till konvergensprogrammet har inte uppdaterats med avseende på de nya medelfristiga

antagandena, vilket innebär att de är något underskattade. Vad gäller utgifterna för äldreomsorg så antas de vara rent demografiskt betingade i det svenska konvergensprogrammet medan hänsyn tas till förmodade hälsoförbättringar och därmed minskade omsorgsbehov vid en ökad medellivslängd i KEP:s beräkningar. Om man istället jämför konvergensprogrammets siffror med KEP:s beräkning under antagandet om en ren demografiframskrivning är skillnaden i ökningstakt bara 0,4 procentenheter.

Delas förändringen i utvecklingen upp på medellång sikt (2004–2010) respektive lång sikt (2010–2050) framgår att den stora skillnaden återfinns i bedömningen av utvecklingen de närmaste åren. I båda beräkningarna förväntas utgifterna att reduceras till år 2010 innan det demografiska trycket börjar göra sig gällande. Nedgången är kraftigare i det svenska konvergensprogrammet än i KEP:s beräkningar. Här spelar nytt och mer positivt utfall roll, som har inarbetats i det svenska konvergensprogrammet men som inte fanns tillgängligt till KEP:s beräkningar.

I takt med att antalet äldre blir fler så ökar även de demografiberoende utgifterna i både konvergensprogrammet och i KEP:s beräkningar. Ökningen under perioden 2010–2050 uppgår i båda beräkningarna till ca 3,5 procentenheter av BNP. I det svenska konvergensprogrammet förväntas pensionsutgifterna i princip vara oförändrade under perioden medan KEP:s beräkningar indikerar en ökning på över 1 procentenhet av BNP. Vad gäller äldreomsorgsutgifterna förväntas ökningen bli 1 procentenhet kraftigare i det svenska konvergensprogrammet än i KEP:s beräkningar som tar hänsyn till s.k. hälsoförbättringar vid en ökad medellivslängd.

Appendix C Tabeller

Tabell C.1: Prognosförutsättningar

Årsgenomsnitt, om inget annat anges

	2005	2006	2007	2008	2009
BNP världen ¹	4,7	5,0	4,6	4,2	4,0
BNP euroområdet ¹	1,4	2,3	1,9	1,9	1,9
HIKP EU ¹	2,1	2,3	2,2	2,0	1,9
Timlön i Sverige ¹	3,1	3,2	3,7	3,7	3,8
TCW-index	128	128	124	122	122
SEK/EUR ²	9,44	9,20	9,00	8,90	8,90
EUR/USD ²	1,19	1,30	1,35	1,35	1,35
Tysk 10-årsränta, årsgenomsnitt	3,38	3,81	4,01	4,18	4,20
Svensk 10-årsränta, årsgenomsnitt	3,38	3,75	4,02	4,25	4,33
Svensk 6-månaders ränta, årsgenomsnitt	1,75	2,49	3,53	3,88	4,00
Oljepris, (Brent, USD/fat)	54	66	58	62	55

¹ Årlig procentuell förändring.

² Kurs vid årets slut.

Källa: Finansdepartementet.

Tabell C.2: Den offentliga sektorns finanser

Procent av BNP, om inget annat anges

	Nivå 2005, mdkr	2005	2006	2007	2008	2009
Inkomster	1 577	59,0	58,2	56,1	55,6	55,3
Skatter och avgifter	1 365	51,1	50,5	48,1	47,8	47,6
Skatter	988	37,0	37,1	35,0	34,9	34,9
Direkta skatter	532	19,9	19,9	17,8	17,8	17,9
Produkt och produktionskatter	455	17,0	17,2	17,2	17,1	17,0
Kapitalskatter	1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Socialförsäkringsavgifter	383	14,3	13,6	13,7	13,5	12,9
Kapitalinkomster	56	2,1	2,1	2,1	1,9	1,9
Övriga inkomster	149	5,6	5,4	5,3	5,2	5,6
Utgifter	1 496	56,0	55,2	53,7	52,9	52,2
Kollektiv konsumtion	721	27,0	26,5	26,1	26,0	25,9
Totala sociala transfereringar	545	20,4	19,8	18,8	18,4	18,3
I natura	79	3,0	2,9	2,9	2,9	2,9
Transfereringar	466	17,4	16,9	15,9	15,5	15,4
Räntor	44	1,6	1,5	1,6	1,5	1,5
Subventioner	40	1,5	1,6	1,4	1,3	1,3
Investeringar	80	3,0	3,0	3,0	2,9	2,9
Övriga utgifter	67	2,5	2,9	2,7	2,7	2,5
Finansiellt sparande	81	3,0	3,0	2,4	2,7	3,1
Primärt finansiellt sparande	124	4,6	4,5	4,1	4,2	4,6
Strukturellt sparande	78	2,9	2,6	2,5	2,8	3,1
Strukturellt primärt sparande	122	4,6	4,1	4,1	4,3	4,6
Staten	17	0,6	-0,5	0,2	0,7	1,4
Ålderspensionssystemet	50	1,9	2,8	1,7	1,6	1,3
Kommuner	14	0,5	0,7	0,5	0,4	0,3

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Tabell C.3: Den konsoliderade bruttoskuldens utveckling

Procent av BNP

	2005	2006	2007	2008	2009
Konsoliderad bruttoskuld	50,3	46,5	41,5	37,4	33,0
Bruttoskuldens förändring	-0,2	-3,9	-5,0	-4,1	-4,4
<i>bidrag till förändringen</i>					
Primärt finansiellt sparande	-4,6	-4,5	-4,1	-4,2	-4,6
Räntor, konsoliderade	1,6	1,5	1,6	1,5	1,5
Stock-Flöde	4,7	1,9	0,2	0,7	0,4
Försäljning av aktier	-0,3	0,0	-1,7	-1,6	-1,5
Periodisering av räntor och skatter	0,7	0,4	-0,3	0,1	0,3
ÅP-systemet placeringar exkl. statsobligationer	1,9	2,7	1,7	1,5	1,3
Värdeändring på statsskulden	1,1	-0,9	-0,1	0,0	0,1
Övrigt	1,3	-0,3	0,6	0,7	0,2
Nominell BNP-tillväxt	-1,9	-2,8	-2,7	-2,1	-1,8
Implicit ränta	3,3	3,2	3,7	3,9	4,2

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Tabell C.4: Finansiellt sparande, sektorer

Procent av BNP

	2005	2006	2007	2008	2009
Offentlig sektor	2,8	2,8	2,3	2,6	3,1
Hushållssektorn	3,2	2,9	2,8	2,3	2,0
Företagssektorn	0,5	0,4	2,4	2,5	2,5
Utlandet, mdkr	6,5	6,1	7,5	7,4	7,5

Källa: Finansdepartementet.