

Finansdepartementet

Uppdatering av Sveriges konvergensprogram

November 2007

I	Inledning	3
II	Den ekonomiska politikens ramar och mål	4
	Strukturella reformer för långsiktig hållbarhet	4
	Det finanspolitiska ramverket och målen för finanspolitiken	4
	Målet för penningpolitiken	9
III	Den ekonomiska politiken	10
	Budgetpolitiken	10
	Penningpolitiken	12
IV	Prognoser och scenarier för svensk ekonomi	15
	Internationell utveckling	15
	Tillväxten i Sverige	15
	Hushållens konsumtion	15
	Investeringar	16
	Löner, arbetsmarknad och inflation	16
	Utrikeshandel och bytesbalans	17
	Medelfristigt scenario – utvecklingen 2009 och 2010	18
V	Offentliga finanser	19
	Redovisningsprinciper	19
	Utvecklingen för de offentliga finanserna	20
	Det offentliga sparandets fördelning mellan sektorer	20
	Finansiell förmögenhet och konsoliderad bruttoskuld	21
	Indikatorer för måluppfyllelse	21
	Finanspolitikens inriktning	23
VI	Alternativa scenarier och jämförelse med det uppdaterade programmet 2006	24
	Jämförelse med det uppdaterade programmet 2006	25
VII	Kvaliteten i de offentliga finanserna och strukturpolitik	26
	Kvaliteten i de offentliga finanserna	27
	Strukturella reformer	28
VIII	De offentliga finansernas uthållighet	30
	Den demografiska utvecklingen	31
	Den ekonomiska utvecklingen efter 2010	33
	De offentliga finanserna	35
	Offentliga sektorns inkomster	35
	Offentliga sektorns utgifter	35
	Hållbara offentliga finanser	37
Appendix A	Beräkningstekniska förutsättningar	41
	Demografiska förutsättningar	41
	Offentliga inkomster	41
	Offentliga konsumtionsutgifter	42
	Transfereringar	42
	Ålderspensionssystemet	43
Appendix B	Jämförelse med långsiktiga framskrivningar till EU	45
Appendix C	Tabeller	49

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 ska en uppdatering av konvergensprogrammet lämnas årligen vilket också har skett under åren 1999–2006. Rådets yttrande om 2006 års uppdaterade konvergensprogram behandlades i Riksdagens EU-nämnd den 23 februari 2007. Föreliggande uppdatering har utarbetats parallellt med budgetpropositionen för 2008 som regeringen förelade riksdagen den 20 september 2007. Riksdagens finansutskott informerades om programmet den 13 november 2007.

Årets uppdatering av konvergensprogrammet baseras på den bedömning av den svenska ekonomin som redovisades i budgetpropositionen för 2008. Prognosarbetet slutfördes den 7 september 2007.

Sedan våren 2007 redovisas sparandet inom premiepensionssystemet i hushållssektorn istället för som tidigare i offentlig sektor. Denna redovisningsförändring har skett i enlighet med beslut från Eurostat. Förändringen har inneburit att det offentliga sparandet reduceras med ungefär 1 procentenhet årligen. Det tidigare överskottsmålet om 2 procents överskott i de offentliga finanserna över en konjunkturcykel har av denna anledning ändrats till ett mål om 1 procents överskott.

Prognosen för BNP-tillväxten är, i likhet med vad som också bedömdes i uppdateringen av konvergensprogrammet 2006, fortsatt ljus. Under 2007 har konjunkturen gått in i en mognare fas, och BNP-tillväxten bedöms växla ner jämfört med 2006. Den mognare konjunkturutvecklingen speglas också i efterfrågans sammansättning där exporten bromsar in, investeringstillväxten är fortsatt hög och hushållens konsumtion ökar snabbare. Sammantaget bedöms BNP öka med 3,2 % under både 2007 och 2008.

Jämfört med det uppdaterade konvergensprogrammet 2006 har prognosen för den offentliga sektorns finansiella sparande justerats upp kraftigt. Trots att premiepensionssparandet flyttats från den offentliga sektorn har prognosen för det offentliga sparandet 2007 justerats upp med ca 0,6 % av BNP. Om premiepensionssparandet, för jämförbarhet, exkluderas från prognosen i förra årets konvergensprogram, är uppjusteringen hela 1,7 % av BNP.

Överskottsmålet överträffas med god marginal enligt indikatorerna för måluppfyllelse (se också avsnitt II och avsnitt V). Utrymmet mellan det prognostiserade sparandet och överskottsmålet kan emellertid inte utnyttjas i sin helhet för reformer. Den viktigaste orsaken är att ekonomin i nuvarande konjunkturläge kan komma att överhettas av ytterligare stimulans. Det ska också finnas reserver för att klara nästa konjunktursvacka. Därutöver behövs en buffert för de osäkerheter som finns i prognoserna.

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.

II Den ekonomiska politikens ramar och mål

Strukturella reformer för långsiktig hållbarhet

Den inriktning på strukturella reformer som syftar till att stärka det långsiktiga arbetsutbudet, som regeringen inledde redan i budgetpropositionen för 2007, har fortsatt i 2007 års ekonomiska vårproposition och i budgetpropositionen för 2008.

Den enskilt största satsningen i budgetpropositionen för 2008 är steg två i jobbskatteavdraget, som är inriktat på låga och medelstora inkomster. Det förstärkta jobbskatteavdraget ökar sysselsättningen. Det blir mer lönsamt att börja arbeta och för dem som redan jobbar förbättras drivkrafterna att öka sina ansträngningar, vilket ökar antalet arbetade timmar. Införandet av det andra steget i jobbskatteavdraget innebär en sänkning av skatterna på arbetsinkomster med 10,8 miljarder kronor från och med 2008.

Drivkrafterna för arbete ökas dessutom av att regeringen inför två ytterligare karensdagar i arbetslöshetsförsäkringen. En annan förändring med anknytning till arbetslöshetsförsäkringen är att regeringen föreslår ändrade regler som begränsar möjligheterna att erhålla arbetslöshetsersättning på deltid. Ambitionen bakom dessa förändringar av regelsystemet för arbetslöshetsförsäkringen är att öka drivkrafterna för arbete och undvika inlåsning för dem som i dag arbetar deltid. Vidare genomför regeringen en förändring av finansieringsavgiften för arbetslöshetskassorna. Förändringen syftar till att tydliggöra kopplingen mellan arbetslöshetskassornas utbetalningar av ersättning och den avgift som medlemmarna betalar för att därigenom bl.a. förbättra lönebildningen.

Regeringen föreslår också en rad åtgärder för fler vägar tillbaka från sjukfrånvaro till jobb. Möjligheterna att under sjukskrivningstiden få pröva sin arbetsförmåga förstärks och stödet till sjukskrivna att återvända till arbetsmarknaden förbättras. Regeringen inför särskilda nystartsjobb, s.k. nyfriskjobb, som i de flesta fall innebär att arbetsgivaren får dra av dubbla arbetsgivaravgifter vid anställning av personer som under längre tid varit sjukskrivna.

Regeringen föreslår en omfattande läsa-skriva-räkna-satsning under kommande år för att stärka kunskapsuppdraget i grundskolan. Ökade resurser föreslås också till universitets- och högskoleutbildningen för ökad kvalitet.

En mer fullständig genomgång av de strukturella reformer som regeringen har satsat på finns att läsa om i avsnitt VII.

Det finanspolitiska ramverket och målen för finanspolitiken

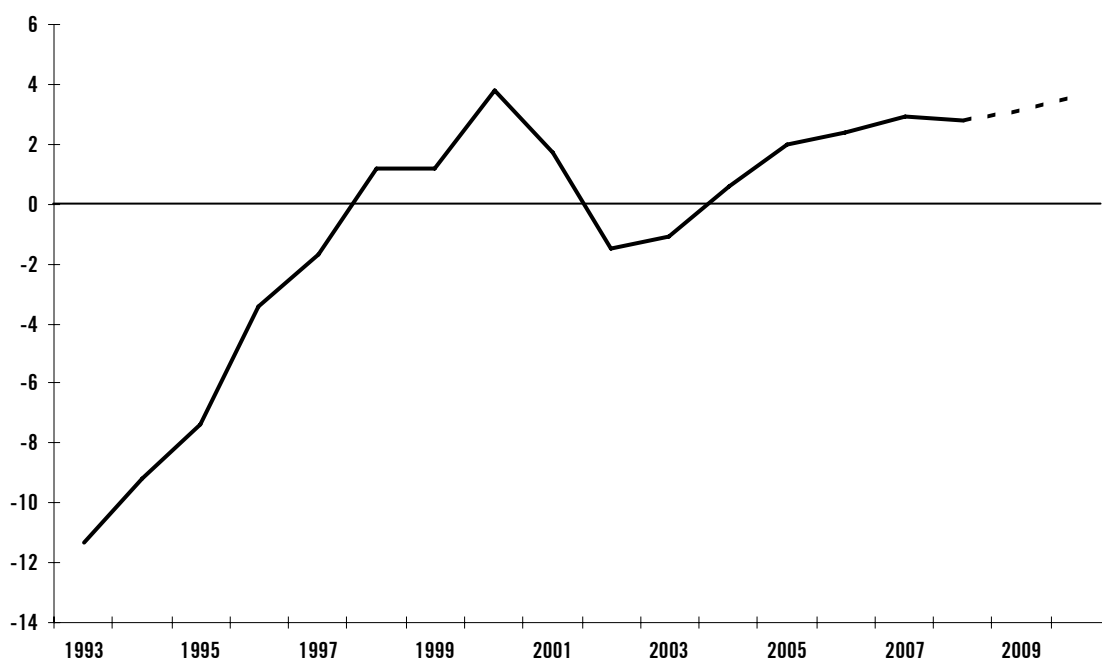
För att skapa bättre förutsättningar för långsiktigt hållbara offentliga finanser och för att undvika kortsiktighet i budgetarbetet stramades den statliga budgetprocessen upp i mitten av 1990-talet samtidigt som en omfattande konsolidering av de offentliga finanserna genomfördes. Den pådrivande faktorn var den ekonomiska krisen i början av

1990-talet, som bidrog till snabbt ökande statliga utgifter, stora underskott i den offentliga sektorn och en statskuld som hotade att bli ohanterligt stor.

1997 infördes det fleråriga utgiftstaket för staten i syfte att hålla utvecklingen av statens utgifter under kontroll på medellång sikt. Restriktionen innebär att de så kallade takbegränsade utgifterna, det vill säga statens utgifter exklusive ränteutgifter, samt utgifterna i ålderspensionssystemet, inte får överstiga det utgiftstak som fastställts av riksdagen. När utgiftstaket för staten infördes var utgångspunkten att taket för ett enskilt budgetår skulle beslutas tre år i förväg.

År 2000 infördes ett mål för den offentliga sektorns sparande; det s.k. överskottsmålet. Det stipulerar att den konsoliderade offentliga sektorns finansiella sparande ska vara 1 % i genomsnitt över en konjunkturcykel.² Därutöver finns ett balanskrav på kommunerna, vilket innebär att kommunerna varje år ska budgetera för ett resultat minst i balans. Om en kommun ett enskilt år inte uppnår minst ett resultat i balans har kommunen 3 år på sig att korrigera avvikelsen.

Diagram 1: Den offentliga sektorns finansiella sparande



Källa: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

² Fram till och med förra årets uppdatering av det svenska konvergensprogrammet uppgick överskottsmålet till 2 % av BNP över en konjunkturcykel. 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 innebar att premiepensionssystemet från och med 2007 inte längre skulle räknas in i det offentliga sparandet. För svensk del har detta inneburit att den offentliga sektorns finansiella sparande reduceras med ca 1 % av BNP. Målet för det offentliga sparandet justerades i och med denna statistikomläggning från 2 % till 1 %.

De offentliga finanserna har förstärkts påtagligt under de år ramverket har varit i kraft (se diagram 1). Underskotten på 1990-talet har ersatts av ett genomsnittligt överskott under perioden 2000–2006 motsvarande 1,1 % av BNP (se även avsnitt V om de offentliga finanserna). Detta har, tillsammans med en god ekonomisk tillväxt, bidragit till en kraftigt minskande statsskuld, mätt som andel av BNP. Den offentliga sektorns utgifter och inkomster har också minskat som andel av BNP. De skärpta budgetpolitiska målen och den uppstramade budgetprocessen har bidragit till en väsentligt förbättrad budgetdisciplin som stärkt kontrollen över de offentliga finanserna. Det har också underlättat för penningpolitiken och bidragit till bättre förutsättningar för långsiktigt uthållig ekonomisk tillväxt. Erfarenheterna av det finanspolitiska ramverket är sammantaget goda så här långt.

Samtidigt som det mot denna bakgrund finns starka skäl att i allt väsentligt behålla nuvarande ramverk finns det vissa delar som har fungerat mindre bra. Ett utgiftstak för staten har inte alltid fastställts för det tredje tillkommande året. Det har också varit otydligt på vilket sätt utgiftstaket stödjer överskottsmålet. Sedan början av 2000-talet har även ett antal beslut om undantag från de grundläggande principerna om budgetering och redovisning på statsbudgeten medfört att utgiftstaket inte fullt ut har tillämpats på det sätt som det var tänkt från början. Det gällde bl.a. införandet av vissa utgifter på statsbudgetens inkomstsida i form av skattekontokrediteringar. Detta kan i förlängningen försvaga de offentliga finanserna och minska trovärdigheten för ramverket som helhet. Liknande synpunkter har framförts av bl.a. OECD och IMF. Riksrevisionen har i ett antal granskningar lämnat rekommendationer till regeringen om att förbättra bl.a. uppföljningen av överskottsmålet och de makroekonomiska underlagen.

Regeringen har redan påbörjat ett arbete med att förbättra och förstärka det finanspolitiska ramverket. I 2007 års ekonomiska vårproposition redovisade regeringen sin syn på vilka principiella överväganden som kommer att ligga till grund för ramverket och hur finanspolitiken bör följas upp. En viktig utgångspunkt för detta arbete är att de offentliga finanserna ska kunna klara de påfrestningar som en ökad andel äldre i befolkningen medför. Ett viktigt motiv är också att öka öppenheten och tydligheten i finanspolitiken. Riksdagen har ställt sig bakom dessa principer.

Överskottsmålet

Överskottsmålet utgör Sveriges medelfristiga mål (Medium Term Objective (MTO)) så som detta anges i Stabilitets- och tillväxtpakten.

Överskottsmålet har utformats med utgångspunkt från följande motiv:

- De offentliga finanserna ska vara långsiktigt hållbara.
- En jämn fördelning av resurser mellan generationerna ska eftersträvas.
- Ekonomisk effektivitet ska främjas genom en förutsägbar utveckling av skatter och utgifter.
- Det ska finnas tillräckliga marginaler så att stora underskott kan undvikas i lågkonjunkturer och även vid en finanspolitik som aktivt motverkar lågkonjunkturer.

Den sista punkten ligger också i linje med stabilitets- och tillväxtpaktens krav att ett eventuellt årligt underskott i de offentliga finanserna inte får överstiga 3 % av BNP.

Mot bakgrund av att de åldersrelaterade offentliga utgifterna framöver kommer att öka markant anser regeringen att överskottsmålet på 1 % av BNP över en konjunkturcykel bör upprätthållas under mandatperioden och så länge det är nödvändigt för att de offentliga finanserna ska utvecklas på ett långsiktigt uthålligt sätt.

Regeringen har också aviserat indikatorer som den avser att använda för att följa upp överskottsmålet. En ny indikator, den s.k. sjuårsindikatorn, introducerades nyligen (i 2007 års ekonomiska vårproposition) med syfte att dels utvärdera hur den aviserade finanspolitiken förhåller sig till målet, dels underlätta bedömningen av utrymmet för reformer under de närmaste åren. Indikatorn beräknas som ett genomsnitt för det finansiella sparandet över sju år omfattande en prognos för innevarande år och för de kommande tre åren samt utfallen för de tre föregående åren. Indikatorn är således både bakåtblickande och framåtblickande. För att i efterhand utvärdera hur överskottsmålet har uppfyllts används även genomsnittet för den offentliga sektorns sparande från 2000 (det år då målet infördes) till och med senaste utfallsår. Ingen av dessa två indikatorer tar explicit hänsyn till konjunktureffekterna till viss del dämpas i genomsnittsberäkningarna. Som kompletterande indikator används därför också ett mått på det strukturella sparandet som bygger på ett konjunkturjusterat sparande som också är justerat för engångseffekter och vissa andra effekter av temporär karaktär (t.ex. ovanligt höga skatteintäkter från kapitalvinster som inte antas fångas upp av konjunkturjusteringen).³

Utgiftstaket för staten

Det fleråriga utgiftstakets främsta uppgift är att ge förutsättningar för att uppnå överskottsmålet. Utgiftstaket utgör ett viktigt budgetpolitiskt åtagande som främjar budgetdisciplinen och stärker trovärdigheten i den ekonomiska politiken genom att förhindra att tillfälliga inkomster används för att finansiera varaktiga utgifter. Utgiftstaket understryker även behovet av prioriteringar mellan olika utgifter och förebygger en utveckling där skatteuttaget stegvis måste höjas till följd av bristfällig utgiftskontroll.

Regeringen angav i 2007 års ekonomiska vårproposition att öppenheten och tydligheten i budgetprocessen bör öka för att stärka trovärdigheten för utgiftstaket. Ett viktigt inslag i detta arbete är att klargöra vilka principer som ska ligga till grund för hur utgiftstaket ska fastställas. Regeringen har angett att följande överväganden bör ligga till grund för beslut om utgiftstakets nivå:

- Utgångspunkten bör vara en bedömning av kommunsektorns och ålderspensionssystemets finansiella sparande samt den statliga sektorns inkomster som följer av den eftersträfvade skattepolitiken.
- Nivån bör även främja en önskvärd långsiktig utveckling av de statliga utgifternas omfattning. Regeringens uppfattning är att de statliga utgifterna ska minska svagt som andel av BNP.

³ Mättet strukturellt sparande är också förknippat med vissa brister. Utöver att prognoserna för det finansiella sparandet är osäkra, råder det stor osäkerhet kring den icke-mätbara variabeln potentiell BNP.

- En bedömning av konjunkturutvecklingen ska beaktas för att undvika att finanspolitiken bidrar till att förstärka konjunktursvängningarna, dvs. en procyklisk finanspolitik ska undvikas.
- Utgiftstaket ska innefatta en väl specificerad budgeteringsmarginal, dvs. en skillnad mellan det föreslagna utgiftstaket och de beräknade s.k. takbegränsade utgifterna, för att vid givna regler kunna hantera olika prognososäkerheter och tillfälliga variationer i utgiftsutvecklingen.

För att upprätthålla förutsägbarheten och stramheten i budgetprocessen, och därmed ge förutsättningar för en stabil utgiftsutveckling, har det treåriga utgiftstaket återinförts. En bedömning av lämpligt utgiftstak för staten för det tredje tillkommande året kommer fortsättningsvis att ingå i de ekonomiska vårpropositionerna som en del av riktlinjerna för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken. I normalfallet ska denna bedömning utgöra förslag till utgiftstak i den efterföljande budgetpropositionen.

Det är också väsentligt att de grundläggande principerna för budgetering och redovisning av statens inkomster och utgifter respekteras. Det innebär i korthet att statsbudgeten ska omfatta all statlig verksamhet (fullständighetsprincipen) och att samtliga utgifter och inkomster för varje enskild verksamhet ska framgå på statsbudgeten (bruttoprincipen). En transparent och konsekvent tillämpning av principerna om fullständighet och bruttobudgetering stärker trovärdigheten för utgiftstaket och det finanspolitiska ramverket som helhet.

Det kan dock vara svårt att undantagslöst hålla sig till dessa principer. Eventuella avsteg ska i sådana fall motiveras väl och möjlighet till jämförbarhet över tiden ska då säkerställas. Tekniska justeringar av ett redan fastställt utgiftstak är motiverade i samband med ändrad institutionell avgränsning och ansvarsfördelning inom den offentliga sektorn som enbart påverkar fördelningen av utgifter mellan olika sektorer. Det innebär att justeringar av utgiftstaket för staten ska ske i samband med att ansvaret för ett offentligt åtagande ändras mellan exempelvis staten och kommunsektorn. Tekniska justeringar kan även föranledas av budgettekniska omläggningar, dvs. till följd av ändrade redovisningsprinciper m.m. En väsentlig utgångspunkt är att samma principer ska ligga till grund för såväl höjningar som sänkningar av utgiftstaket för staten.

Ett finanspolitiskt råd ska granska politiken

En viktig förutsättning för tilltron till det finanspolitiska ramverket och dess hållbarhet på lång sikt är att de finanspolitiska målen följs upp på ett tydligt sätt av externa bedömare. Regeringen har därför under 2007 inrättat ett finanspolitiskt råd med syftet att öka öppenheten och insynen i finanspolitiken. Det finanspolitiska rådet har fått i uppdrag att årligen följa upp bl.a. om de grundläggande målen för finanspolitiken uppnås. Rådet kommer vidare att granska tydligheten i de ekonomiska propositionerna samt kvaliteten i de underlag som regeringen baserar sina bedömningar på. Rådet ska därtill bedöma om utvecklingen ligger i linje med god långsiktigt uthållig tillväxt samt leder till långsiktigt hållbar hög sysselsättning. Rådet ska också verka för en ökad offentlig diskussion i samhället om den ekonomiska politiken och därigenom förbättra allmänhetens möjligheter till ansvarsutkrävande.

Fortsatt arbete för att förbättra och stärka ramverket

Regeringens arbete med att förstärka det finanspolitiska ramverket går vidare och ytterligare förslag kommer att presenteras under mandatperioden. En viktig uppgift i detta fortsatta arbete är att pröva vilka målformuleringar som i framtiden är mest ändamålsenliga för att säkerställa långsiktig hållbarhet i de offentliga finanserna. Ett annat väsentligt inslag i detta arbete blir att utveckla metoder och modeller som kan ligga till grund för analys och beslut om finanspolitiken på kort och lång sikt. Ett arbete pågår redan inom Finansdepartementet i syfte att vidareutveckla de långsiktiga scenarier som syftar till att visa bl.a. den demografiska utvecklingens effekter på ekonomin och de offentliga finanserna.

De överväganden och bedömningar som regeringen presenterat avseende det finanspolitiska ramverkets utformning ställer också delvis nya krav på beslutsunderlagen som lämnas till riksdagen. Ett kontinuerligt utvecklingsarbete pågår därför för att i olika avseenden fördjupa och förbättra innehållet i såväl vårpropositionen som budgetpropositionen. Tydliga och transparenta beslutsunderlag är en viktig förutsättning för det finanspolitiska rådets möjligheter att följa upp den förda politiken.

Vårpropositionen inriktas på långsiktig politik

Regeringen anser att det främsta syftet med den ekonomiska vårpropositionen bör vara att ge ett relevant och allsidigt underlag för riktlinjerna om den ekonomiska politiken och budgetpolitiken på medellång och lång sikt. Erfarenheterna sedan 2002 visar dock att tidsperspektiven i vårpropositionerna har kommit att förkortas samtidigt som mer detaljer än riktlinjer har presenterats.

Regeringen avser därför framgent att i den ekonomiska vårpropositionen i huvudsak redovisa ramar och mål för den ekonomiska politiken, prognoser och scenarier för svensk ekonomi på övergripande nivå, de offentliga finansernas utveckling, uthållighet och kvalitet samt den strukturpolitiska inriktningen. I riktlinjerna för budgetpolitiken kommer det att ingå en bedömning av utgiftstaket för staten för det tredje tillkommande året. Detaljerade förslag om reformer inom olika politikområden ska i stället ingå i budgetpropositionen eller i särpropositioner.

Regeringens avsikt är därmed att utforma den ekonomiska vårpropositionens innehåll på ett sätt som bättre överensstämmer med riksdagens intentioner, dvs. ett underlag som ska kunna ligga till grund för bedömningar av den samhällsekonomiska utvecklingen och en övergripande diskussion om den ekonomiska politikens inriktning på medellång och lång sikt.

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. Tvåårshorizonten 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.

Sedan början av 2007 presenterar Riksbanken löpande prognoser på räntebanan; dvs. prognoser på reporäntans utveckling. Den tidigare metoden, innebärande att Riksbanken endast aviserade en oförändrad reporäntebana gav ingen tydlig vägledning om hur Riksbanken såg på ränteutvecklingen på sikt. Allmänhetens och marknadens förväntningar om den framtida räntebanan är minst lika viktiga för hur penningpolitiken påverkar ekonomin som förväntningarna kring beslutet om den aktuella räntenivån.

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 mycket goda. En knytning av kronan till ERM2 är inte aktuell.

III Den ekonomiska politiken

Budgetpolitiken

Budgetpolitiken i budgetpropositionen för 2008

I budgetpropositionen för 2008 föreslås eller aviseras åtgärder på statsbudgetens utgifts- och inkomstsida som medför att den offentliga sektorns finanser försvagas med drygt 3 miljarder kronor 2008 (0,1 % av BNP) jämfört med nivån i 2007 års ekonomiska vårproposition (se tabell 1).

Bland reformförslagen på budgetens utgiftssida finns framför allt åtgärder inriktade på att öka utbudet av arbetskraft och att minska ohälsan (se även kapitel VII för en utförligare redogörelse om strukturella reformer). Även på statsbudgetens inkomstsida föreslår regeringen ett antal åtgärder för att stärka arbetsutbudet. Den enskilt största åtgärden är en ytterligare utökning av jobbskatteavdraget, med inriktning på hushåll med låga och medelstora arbetsinkomster. Dessutom föreslås ytterligare satsningar på personer som har varit borta från arbetslivet en längre tid. Vidare genomför regeringen en förändring av finansieringsavgiften för arbetslöshetskassorna. Förändringen syftar till att tydliggöra kopplingen mellan arbetslöshetskassornas utbetalningar av ersättning och den avgift som medlemmarna betalar.

De utgifts- och inkomstreformer som föreslås i budgetpropositionen för 2008 är till övervägande del finansierade. Detta är viktigt, inte minst med tanke på det ansträngda resursläget i ekonomin. I tabell 1 redovisas även de indirekta effekter som uppstår på statsbudgetens inkomstsida med anledning av nu föreslagna eller aviserade utgifts- och

inkomstreformer samt det ökade utrymme som uppstår 2008 till följd av riktade amorteringar av väg- och järnvägslån under 2007 om totalt 10 miljarder kronor. Amorteringarna syftar till att på kort och lång sikt frigöra medel för att förbättra väg- och järnvägsnäten.

Tabell 1: Föreslagna och aviserade reformer för 2008 i förhållande till 2007 års ekonomiska vårproposition

Förändring i förhållande till 2007 års ekonomiska vårproposition.

Miljarder kronor	2008
Utgiftsförändringar¹	
Anslagsökningar	4,0
Anslagsminskningar	-8,6
Summa anslagsförändringar (minskning av anslag)¹	-4,6
Inkomstförändringar²	
Sänkta skatter	-3,0
Övriga inkomstreformer	-1,5
Summa inkomstförändringar, (brutto)	-4,5
Utgifts- och inkomstreformer, brutto	0,1
Indirekta effekter på inkomstsidan till följd av reformer ³	-2,2
Utgifts- och inkomstreformer, netto	-2,1
Ökat utrymme för infrastruktursatsningar	-1,2
Förändring finansiellt sparande offentlig sektor	-3,3

¹ Minustecken betyder minskade utgifter. Anslagsförändringar till följd av den makroekonomiska utvecklingen, volymförändringar i transfereringssystemen m.m. eller anslagsförändringar som motiverar teknisk justering av utgiftstaket för staten ingår ej.

² Minustecken betyder minskade inkomster.

³ Bland annat förändrade skatteinkomster till följd av reformer som påverkar transfereringssystemen.

Källa: Finansdepartementet.

Budgetpolitiken sammantaget 2008

I tabell 2 redovisas de samlade budgeteffekterna i förhållande till föregående år till följd av tidigare beslutade eller i budgetpropositionen för 2008 föreslagna och aviserade reformer.

Av tabellen framgår att de beräknade utgifterna ökar, i förhållande till föregående år, för exempelvis hälso- och sjukvård, utbildning och universitetsforskning och bidrag till kommuner. Inom andra områden minskar utgifterna, tex. samhällsekonomi och finansförvaltning, ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp, ekonomisk trygghet för familjer och barn samt kommunikationer.

På inkomstsidan är den enskilt största reformen det utvidgade jobbskatteavdraget, som införs från och med 1 januari 2008. Skatteintäkterna minskar även med anledning av ett förslag om reducerade socialavgifter för vissa anställningar inom tjänstesektorn samt på grund av att de halverade socialavgifterna för 18–24 åringar får fullt genomslag 2008. Det har också beslutats och aviserats om åtgärder som ökar de offentliga inkomsterna. För att säkra att vissa nödvändiga och önskvärda utbudsreformer inte bidrar till en alltför stark efterfrågetillväxt har det krävts vissa skatteförändringar på områden som inte bedömts påverka den varaktiga sysselsättningsutvecklingen eller investeringsviljan. En höjd skatt på koldioxid, alkohol och tobak från och med 2008 har därför ansetts rimlig.

De positiva effekter som dessa skattesatsförändringar får på miljö och folkhälsa är därtill betydelsefulla.

Utgifterna på statsbudgeten 2008 ökar som en följd av diskretionära beslut, med sammanlagt 3,5 miljarder kronor samtidigt som intäkterna minskar med 4,4 miljarder kronor, jämfört med 2007. Sammantaget föreslås därmed reformer för 2008 om totalt 7,9 miljarder kronor.

Tabell 2: Beslutade och föreslagna utgifts- och inkomstreformer för 2008

Miljarder kronor

Inkomstreformer	-4,4
Skatt på arbete	-18,5
Skatt på kapital	0,1
Skatt på konsumtion och insatsvaror	7,5
Indirekta effekter av skattereformer	2,8
Övriga inkomstreformer	3,8
Utgifter inkl. lånefinansiering	3,5
Förvaltning, rättsväsende, UO 1-4	-0,8
Internationellt samverkan och bistånd, UO 5 och 7	0,0
Försvaret samt beredskap och sårbarhet, UO 6	-0,3
Migration, UO 8	-0,2
Hälsa- och sjukvård och social omsorg, UO 9	2,8
Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp, UO 10	-3,8
Ekonomisk trygghet för familjer och barn samt ålderdom, UO 11-12	-1,0
Arbetsmarknad, UO 13	-0,6
Studiestöd, UO 15	-0,3
Utbildning forskning och kultur, UO 16-17	1,6
Samhällsplanering, UO 18	-0,7
Miljö, UO 20	0,0
Energi, UO 21	0,1
Kommunikationer, UO 22 ¹	-9,3
Jord- och skogsbruk, näringsliv, UO 23	-0,3
Allmänna bidrag till kommuner, UO 25	4,5
Övrigt, UO 14, 19, 24 och 27	0,4
Summa anslagsförändringar	-7,8
Lånefinansierade infrastrukturinvesteringar ¹	11,4
Summa reformer², inkomster samt utgifter 2008	-7,9

¹ 2008 minskar anslagen under utgiftsområde 22 med 10 miljarder kronor i jämförelse med 2007 till följd av att 10 miljarder kronor anvisats på tilläggsbudget i syfte att genomföra extra amorteringar av infrastruktur lån engångsvis 2007. Av samma skäl ökar den lånefinansierade delen kraftigt 2008 i förhållande till 2007.

² Ett minustecken betyder att det offentliga sparandet minskar.

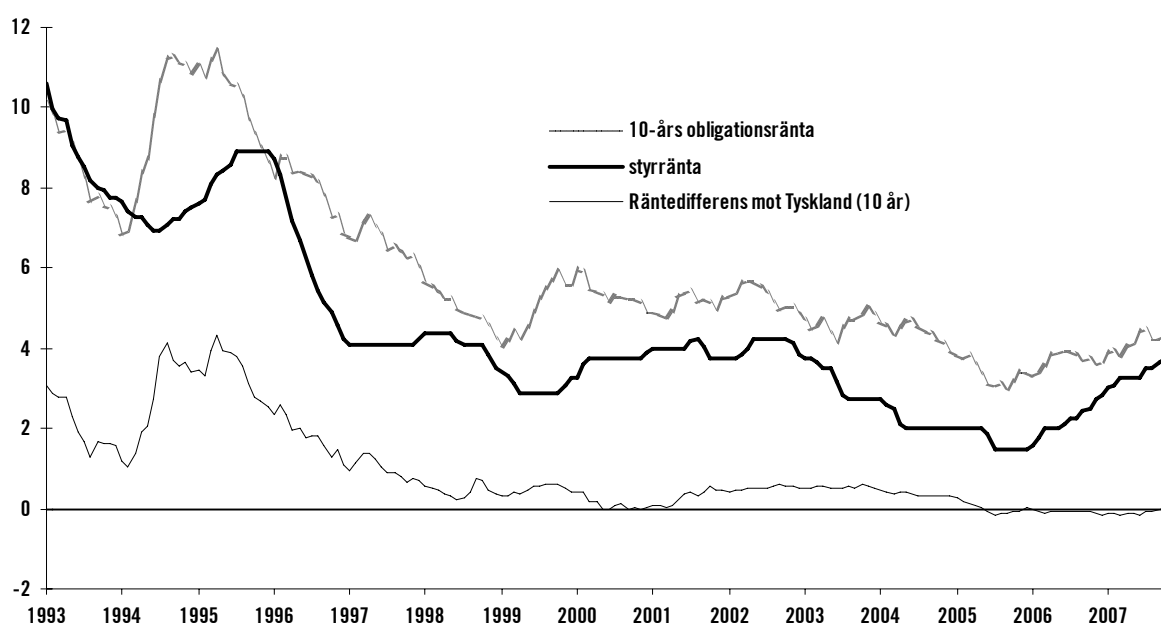
Källa: Finansdepartementet.

Penningpolitiken

Under perioden 2003 till 2005 genomfördes betydande sänkningar av styrräntan. Under 2003 sänkte Riksbanken styrräntan med sammanlagt 100 punkter till 2,75 % mot bakgrund av svag svensk och internationell konjunkturutveckling samt svagt inflationstryck. Under 2004 sänkte Riksbanken styrräntan med ytterligare 75 punkter till

2,00 % som en följd av en allt lägre inflation. I juni 2005 skedde så en sista sänkning med 50 punkter till historiskt låga 1,50 % baserat på bedömningen att inflationstrycket skulle vara svagt de kommande två åren. Under 2006 började Riksbanken höja styrräntan och höjde under året räntan från 1,50 % till 3,00 %. Under 2007 har Riksbanken fortsatt att strama åt penningpolitiken på grund av att det underliggande inflationstrycket på några års sikt förväntas stiga. Styrräntan har under loppet av 2007 höjts med 1 procentenhet till 4,00 %. Trots den starka ekonomiska tillväxten är inflationen låg och den underliggande inflationen ligger under Riksbankens mål. Den underliggande inflationen väntas dock stiga under andra halvåret 2007 och Riksbanken har aviserat att reporäntan successivt ska höjas ytterligare.

Diagram 2: Ränteutvecklingen i Sverige



Källa: Reuters Ecowin.

Marknadsräntorna

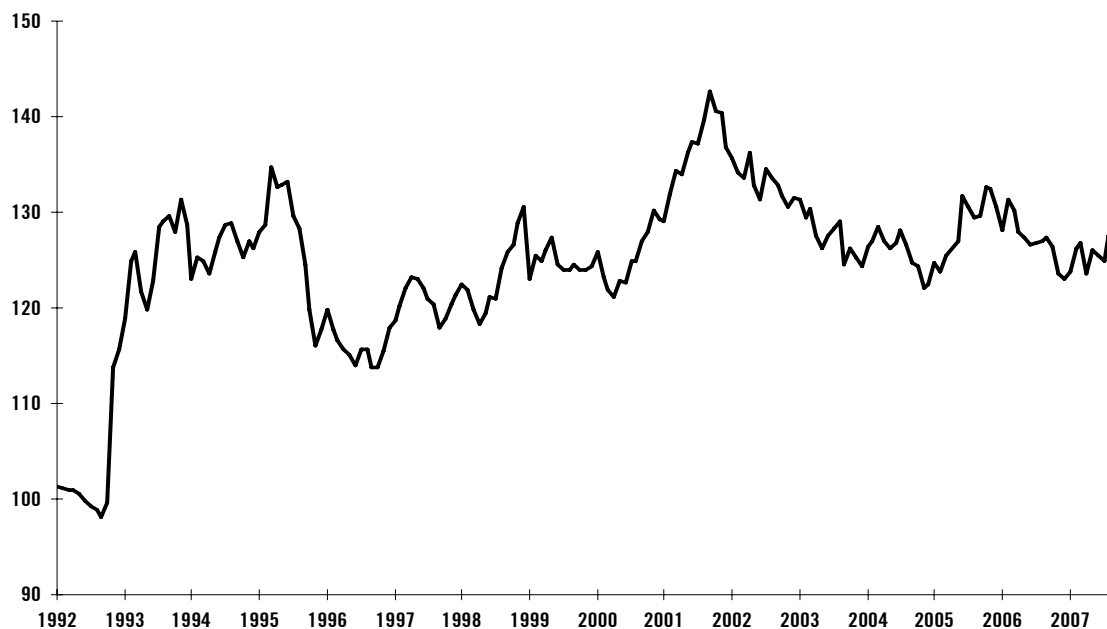
Ökad makroekonomisk stabilitet med lägre inflation och starkare offentliga finanser låg till grund för den fallande räntetrenden under 1990-talet. Konjunkturuppgången under slutet av 1990-talet ledde till stigande långräntor. Negativa konjunktursignaler och oro på de finansiella marknaderna medförde fallande räntor från andra halvåret 2000. Den fallande räntetrenden fortsatte, med avbrott för perioder med starka konjunktursignaler, till hösten 2005. Allt lägre inflation är en förklaring till ränteutvecklingen under perioden 2000–2005. Den svenska 10-åriga statsobligationsräntan var hösten 2005 under 3 % och nedgången sedan årsskiftet 2004/05 var mer än 1 procentenhet.

Den svenska 10-åriga obligationsräntan har stigit sedan hösten 2005 och utvecklingen har varit i linje med den för internationella obligationsräntor. Under våren 2007 steg de svenska långa räntorna för att under sommaren falla tillbaka kraftigt. En viktig anledning bakom detta är den finansiella turbulens som kan kopplas till problemen på den amerikanska bostadsmarknaden. Det har inneburit att efterfrågan på svenska

statsobligationer varit hög, priset har stigit och räntan har fallit. Mot bakgrund av den relativt starka konjunkturen är obligationsräntorna på relativt låga nivåer. Svenska obligationsräntor förutses att stiga 2007 och 2008 i takt med att de lediga resurserna i ekonomin minskar och penningpolitiken blir allt mindre expansiv.

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 10-årsräntan har sedan maj 2005 varit lägre än den tyska motsvarigheten. I ett historiskt perspektiv är detta ovanligt. Förhållandet förklaras främst av att den svenska styrräntan varit lägre än den för euroområdet under denna tidsperiod. Till bilden hör en stor efterfrågan på långa svenska obligationer. Under 2008 väntas svenska statsobligationsräntor ligga på samma nivåer som tyska motsvarigheter.

Diagram 3: Kronans utveckling mot TCW-index



Källa: Reuters Ecowin.

Kronan

Sverige har sedan november 1992 en rörlig växelkurs, vilket innebär att valutakursen inte är en målvariabel för penningpolitiken. Med ett explicit inflationsmål och rörlig växelkurs bestäms kronans värde, utöver fundamentala faktorer som t.ex. det s.k. bytesförhållandet och relativ produktivitetstillväxt, också av bl.a. räntedifferenser. Efter en betydande kronförsvagning 2001, som till stor del kan förklaras av finansiella faktorer, började kronan stärkas under hösten 2001. Under 2002 stabiliserades kronan allt mer och under 2003 och 2004 var kronans utveckling relativt stabil. Under 2005 försvagades kronan, vilket till stor del var en följd av att både den svenska obligationsräntan och styrräntan var lägre än i euroområdet. Kronan stärktes mot både dollarn och euron under 2006 som en följd av förväntningar om en stramare penningpolitik. Under 2007 har kronan stärkts mot dollarn men försvagats mot euron. Framför allt utvecklingen mot euron har varit volatil under sommaren vilket kan förklaras av det oroliga läget på de finansiella marknaderna,

vilket har bidragit till att efterfrågan på kronor minskat. De positiva underliggande faktorerna såsom bytesbalansöverskott, stabila statsfinanser samt god ekonomisk tillväxt väntas bidra till en positiv kronutveckling framöver.

IV Prognoser och scenarier för svensk ekonomi

Internationell utveckling

Tillväxten i världsekonomin är fortsatt robust men mattas något under de kommande åren. Den inbromsning som sker i Förenta staterna förutses i basscenariot inte bli alltför kraftig och tillväxten i världsekonomin hålls uppe av en fortsatt god tillväxt i Asien och Europa. Det finns emellertid en risk att inbromsningen i Förenta staterna blir kraftigare än förväntat.

BNP-tillväxten i världen bedöms 2007 bli 5,1 %. Under perioden 2008–2010 väntas tillväxten i världen uppgå till i genomsnitt 4,7 % årligen.

Tillväxten i Sverige

Den svenska ekonomin är nu inne på sitt fjärde år med god tillväxt. Under 2007 har konjunkturen gått in i en mognare fas, och BNP-tillväxten bedöms växla ner jämfört med 2006. Den mognare konjunkturutvecklingen speglas också i efterfrågans sammansättning där exporten bromsar in, investeringstillväxten är fortsatt hög och hushållens konsumtion ökar snabbare. Sammantaget bedöms BNP-tillväxten uppgå till 3,2 % under både 2007 och 2008. Tillväxttakten för BNP 2009 och 2010 väntas uppgå till 2,5 % samt 2,2 % respektive år.

Tabell 3: Försörjningsbalans

Årlig procentuell volymförändring

	Mdkr 2006 ¹	2006	2007	2008	2009	2010
Hushållens konsumtionsutgifter	1 338	2,8	3,0	3,8	3,2	2,3
Offentliga konsumtionsutgifter	759	1,8	1,6	1,0	0,3	0,1
Fasta bruttoinvesteringar	507	7,9	9,4	4,6	3,5	3,4
Lagerinvesteringar ²	0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0
Export	1 451	8,7	5,3	6,0	6,0	6,0
Import	1 225	7,9	7,4	6,5	6,5	6,3
BNP	2 832	4,2	3,2	3,2	2,5	2,2
BNP, kalenderkorrigerad	-	4,5	3,4	3,0	2,5	1,9

¹ I löpande priser.

² Bidrag till BNP-tillväxt.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Hushållens konsumtion

Förutsättningarna för hushållens konsumtion är mycket goda. I år väntas hushållens disponibla inkomster öka med 5,4 %. Den starka utvecklingen för hushållens inkomster har i huvudsak två förklaringar. För det första är arbetsmarknaden stark. Såväl arbetade timmar som timlön ökar snabbare i år än 2006, vilket sammantaget innebär att hushållens

löneinkomster ökar med 7,1 %. För det andra minskar inkomstskatterna som ett resultat av det från årsskiftet införda jobbskatteavdraget. Nästa år väntas hushållens reala disponibla inkomster öka med 4,0 % vilket är en hög tillväxttakt i ett historiskt perspektiv.

Hushållens konsumtion ökade i god takt under första halvåret 2007. Jämfört med samma period förra året uppgick ökningen i hushållens konsumtion till 2,5 %. Under återstoden av prognosperioden väntas de mycket gynnsamma förutsättningarna för hushållens inkomster leda till att konsumtionen tar fart. Sammanfattningsvis bedöms hushållens konsumtionsutgifter öka med 3 % 2007 och med 3,8 % 2008.

Tabell 4: Bidrag till BNP-tillväxten

Procentenheter

	2006	2007	2008	2009	2010
Slutlig inhemsk efterfrågan	3,2	3,5	3,0	2,3	1,8
Hushållens konsumtionsutgifter	1,3	1,4	1,8	1,5	1,1
Offentliga konsumtionsutgifter	0,5	0,4	0,3	0,1	0,0
Fasta bruttoinvesteringar	1,4	1,7	0,9	0,7	0,7
Lagerinvesteringar	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0
Nettoexport	1,0	-0,5	0,3	0,2	0,3
Export	4,2	2,7	3,2	3,2	3,3
Import	-3,2	-3,2	-2,9	-3,0	-3,0
BNP	4,2	3,2	3,2	2,5	2,2

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Investeringar

De fasta bruttoinvesteringarna har sedan 2003 ökat i allt snabbare takt och den goda investeringskonjunkturen har spridit sig till en allt större del av ekonomin. Under 2006 växte investeringarna med 7,9 % och under första halvåret i år tilltog tillväxten ytterligare. Det var framför allt investeringar inom energisektorn och industrin som bidrog till den starka tillväxten, men även handels- och hushållstjänsteverksamhetens investeringar ökade kraftigt. Ett fortsatt högt kapacitetsutnyttjande och gynnsamma finansiella förutsättningar i företagen driver på investeringstillväxten framöver. Även regeringens politik, som väntas öka sysselsättningen och därmed företagens behov av kapitalinvesteringar, bidrar till en fortsatt stark investeringstillväxt. Sammantaget beräknas de totala investeringarna i den svenska ekonomin öka med 9,4 % i år och med 4,6 % nästa år. Under 2009–2010 bedöms investeringarna öka med 3,5 % per år. Investeringarna som andel av BNP förutses mot slutet av 2010 uppgå till 19,2 %, vilket skulle bli den högsta nivån sedan 1991.

Löner, arbetsmarknad och inflation

Löneökningarna har varit låga de senaste åren. Det har i hög grad berott på att det har funnits mycket ledig arbetskraft. Därmed har det varit förhållandevis lätt för arbetsgivarna att rekrytera lämplig personal. Den senaste tiden har dock den lediga arbetskraften i ekonomin minskat och alltför många företag uppger att det råder brist på arbetskraft. I takt med att sysselsättningen fortsätter att öka framöver bedöms bristen på

lämplig arbetskraft successivt bli allt större, vilket förväntas leda till att löneökningstakten stiger. Till de snabbare löneökningarna bidrar också resultaten av avtalsförhandlingarna som medför att löneökningstakten kommer att stiga snabbt redan under innevarande år.

Förändringar i arbetsmarknadspolitiken och de reformer som har genomförts och aviserats under det senaste året bidrar till att öka sysselsättningen och arbetskraften. Efterfrågan på arbetskraft väntas fortsätta att utvecklas i god takt under resten av innevarande år och under nästa år. Flera indikatorer tyder på att sysselsättningen kommer att öka snabbt den närmaste tiden. År 2007 och 2008 väntas den goda sysselsättningsutvecklingen gå hand i hand med en snabb ökning av arbetskraften.

Den måttliga löneutvecklingen de senaste åren i kombination med en stark produktivitetstillväxt har hållit nere företagens kostnader för arbetskraft, vilket har bidragit till att dämpa den inhemska inflationen. Sedan slutet på förra året har dock den inhemska inflationen stigit. Även ökade räntekostnader och stigande priser på importerade varor har medfört att konsumentprisindex (KPI) stigit relativt snabbt den senaste tiden. De tilltagande löneökningarna framöver, i kombination med en mer dämpad produktivitetstillväxt ökar det inhemska inflationstrycket ytterligare. En starkare krona och fallande oljepriser väntas dock ha en dämpande effekt på inflationen de närmaste åren.

Utrikeshandel och bytesbalans

Under inledningen av året har efterfrågan på svenska exportvaror dämpats i takt med att den internationella investeringskonjunkturen har mattats av. Det är framför allt den svagare amerikanska konjunkturen som verkat hämmande på den svenska exportutvecklingen.

Tjänsteexporten har kommit att öka i betydelse och uppgår nu till ca en fjärdedel av svensk export. Den trendmässiga ökningen av tjänsteinnehållet i svensk export förväntas fortsätta. Under kommande år väntas en stark men något avtagande tillväxt. En faktor som talar för en något långsammare tjänsteexportutveckling är den starkare kronan.

Importen växte starkt under det första halvåret i år jämfört med motsvarande period 2006. Det är framför allt importen av tjänster som har utvecklats starkt, medan importen av varor har utvecklats något svagare. Efter en tillfällig inbromsning i början av 2007 förväntas varuexporten öka i god takt under andra halvåret 2007 vilket bedöms öka importbehovet. Samtidigt tar hushållens konsumtion fart och bidrar till ökad import andra halvåret 2007 och 2008. Dessutom väntas en lageruppbyggnad av insatsvaror inom industrin och en relativt stor del av denna bedöms tillgodoses via ökad import. Ovanstående faktorer medför att varuimporten växer snabbt framöver.

Sammantaget bedöms bytesbalansöverskottet som andel av BNP uppgå till 7,3 % i år och 7,4 % nästa år, för att sedan öka successivt till 7,8 % av BNP 2010.

Tabell 5: Nyckeltal¹

Procentuell förändring, om annat ej anges

	2006	2007	2008	2009	2010
KPI, dec-dec	1,6	3,0	2,7	2,9	2,2
HIKP, dec-dec ²	1,4	1,7	2,7	2,5	2,1
UND1X, dec-dec	1,2	1,4	2,2	2,5	2,1
Importprisdeflator	3,5	0,0	-0,6	0,6	1,7
Exportprisdeflator	2,7	1,6	-0,4	1,2	2,0
BNP-deflator	1,8	3,0	2,6	3,0	2,7
Timlöneökning ³	3,4	4,4	5,1	4,9	4,2
Antal sysselsatta	1,8	2,3	1,2	0,3	-0,2
Öppen arbetslöshet ⁴	5,4	4,4	4,0	4,1	4,3
Arbetsmarknadspolitiska program ⁴	3,0	2,0	1,9	1,9	1,9
Total arbetslöshet	8,4	6,5	5,9	6,0	6,2
Reguljär sysselsättningsgrad, 16-64 år	73,5	74,9	75,6	75,8	75,6
Reguljär sysselsättningsgrad, 20-64 år	77,7	79,2	80,1	80,3	80,0
Arbetsproduktivitet ⁵	3,1	0,6	1,7	2,2	1,7
Bytesbalans ⁶	7,2	7,3	7,4	7,6	7,8
Lönesumma (inkl. kollektiva avgifter)	3,7	7,0	3,3	5,1	4,0
Lönesumma (inkl. kollektiva avgifter) per sysselsatt ⁷	1,9	4,6	2,1	4,8	4,2
Real disponibel inkomst	2,2	5,4	4,0	2,5	1,8
Sparkvot ⁸	2,9	5,1	5,2	4,6	4,1

¹ Se även appendix C för kompletterande variabler samt längre tidsserier i förekommande fall.² För 2009 och 2010 antas HIKP utvecklas som UND1X.³ Definition enligt Nationalräkenskaperna.⁴ Procent av arbetskraften.⁵ Kalenderkorrigerad.⁶ Procent av BNP.⁷ Lönesumman (inkl. kollektiva avgifter) uppgick till 354 200 SEK per sysselsatt 2006.⁸ Procent av disponibel inkomst. Eget sparande, dvs. exklusive sparande i avtalspensioner eller i premiepensionssystemet.

Källor: Riksbanken, Statistiska centralbyrån Medlingsinstitutet och Finansdepartementet.

Medelfristigt scenario – utvecklingen 2009 och 2010

På längre sikt ger de indikatorer som speglar nuvarande konjunkturläge allt mindre vägledning i bedömningen av hur ekonomin utvecklas. Därför bygger beräkningen för 2009 och 2010 på mer grundläggande bedömningar av hur högt resursutnyttjandet är och hur hög den potentiella tillväxten väntas bli.

Den starka konjunkturen och den därmed höga efterfrågan på arbetskraft väntas leda till att resursutnyttjandet stiger ytterligare i år och nästa år, dvs. den faktiska sysselsättningen stiger snabbare än den potentiella. År 2008 bedöms resursutnyttjandet på arbetsmarknaden därmed vara relativt högt. Sysselsättningsgapet väntas nästa år ligga på i genomsnitt 1,2 %, vilket innebär att sysselsättningsnivån är högre än vad som långsiktigt är förenligt med Riksbankens inflationsmål.

De reformer som har genomförts och aviserats för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt bidrar till att potentiell sysselsättning och potentiell BNP ökar starkt 2007–2010. Det innebär att resursutnyttjandet nästa och efterföljande år inte blir lika högt som det skulle ha blivit i avsaknad av strukturella reformer. Trots detta driver resursutnyttjandet upp löneökningstakten till en nivå som inte är förenligt med en

ekonomi i balans, och den underliggande inflationstakten, mätt med UND1X, förutses ligga strax över Riksbankens inflationsmål både 2009 och 2010. De relativt höga löneökningarna och den stramare penningpolitiken leder till att tillväxten i ekonomin och efterfrågan på arbetskraft dämpas. BNP ökar därför långsammare än potentiell BNP både 2009 och 2010. Detsamma gäller för sysselsättningen som endast ökar svagt 2009 och t.o.m. minskar 2010. Resursutnyttjandet minskar därmed och bedöms nå en långsiktigt hållbar nivå 2010.

Tabell 6: Resurssläget

	2006	2007	2008	2009	2010
BNP-gap ¹	0,9	0,6	0,9	0,6	0,0
därav					
Sysselsättningsgap	-0,6	0,6	1,2	0,7	0,0
Produktivitetsgap	1,7	0,1	-0,1	0,0	0,0
Medelarbetstidsgap	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

¹ Om BNP-gapet beräknas enligt den metod som i EU-sammanhang refereras till som den gemensamt överenskomna metoden, blir BNP-gapen 2006–2010, enligt de kalkyler som gjorts på Finansdepartementet, istället 1,0; 0,9; 1,0; 0,7 samt 0,2. Förlopp och magnitud för BNP-gapen blir således mycket snarlikt det som beräknats enligt den metod som används på Finansdepartementet i Sverige.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

V Offentliga finanser

Redovisningsprinciper

I detta avsnitt liksom i budgetpropositionen för 2008 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).⁴

Tabell 7: Den offentliga sektorns finanser enligt ENS-95 och enligt EDP

Procent av BNP

	2006	2007	2008	2009	2010
ENS-95 och BP08					
Inkomster	55,2	54,1	53,2	52,6	52,4
Utgifter	52,8	51,2	50,4	49,5	48,9
Finansiellt sparande	2,4	2,9	2,8	3,1	3,6
EDP och STP					
Inkomster	57,5	56,3	55,5	54,9	54,6
Utgifter	55,0	53,3	52,6	51,8	51,1
Finansiellt sparande	2,5	3,0	2,8	3,1	3,6

Anm: BP08 = Budgetpropositionen för 2008.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

⁴ 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 litet annat sätt.

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

Utvecklingen för de offentliga finanserna

I år bidrar skattesänkningar till en kraftig sänkning av inkomsterna, uttryckt som andel av BNP. Samtidigt minskar utgifterna ännu mer och det finansiella sparandet beräknas öka till 2,9 % av BNP.

Tabell 8: Den offentliga sektorns finanser

Procent av BNP

	Mdkr 2006	2006	2007	2008	2009	2010
Inkomster	1 562	55,2	54,1	53,2	52,6	52,4
Skatter och avgifter	1 410	49,8	48,4	47,7	47,3	47,2
Kapitalinkomster	63	2,2	2,3	2,2	2,2	2,2
Övriga inkomster	90	3,2	3,4	3,3	3,2	3,1
Utgifter	1 495	52,8	51,2	50,4	49,5	48,9
Transfereringar	597	21,1	19,8	19,3	18,9	18,8
Konsumtion	759	26,8	26,6	26,4	26,1	25,8
Investeringar	85	3,0	2,9	2,9	2,9	2,8
Ränteutgifter	54	1,9	1,9	1,8	1,6	1,4
Finansiellt sparande	67	2,4	2,9	2,8	3,1	3,6
Primärt finansiellt sparande	58	2,1	2,5	2,3	2,5	2,9
Konsoliderad bruttoskuld	1 331	47,0	39,7	34,8	29,8	24,5
Nettoskuld	-444	-15,7	-17,7	-19,7	-21,9	-24,4

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Nästa år bidrar ytterligare skattesänkningar och en återhållsam utgiftsutveckling i statsbudgeten till en fortsatt minskning av den offentliga sektorns inkomster och utgifter som andel av BNP. Det finansiella sparandet beräknas uppgå till 2,8 % av BNP. Under 2009 och 2010 stärks sparandet successivt, till följd av att utgifterna faller snabbare än inkomsterna, givet hittills fattade beslut och förslag om finanspolitiken.

Det offentliga 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 appendix C.

Tabell 9: Finansiellt sparande och statens budgetsaldo

Procent av BNP

	2006	2007	2008	2009	2010
Offentlig sektor	2,4	2,9	2,8	3,1	3,6
Staten	0,9	1,6	1,8	2,4	3,2
Ålderspensionssystemet	1,1	0,9	0,8	0,5	0,3
Kommunala sektorn	0,4	0,3	0,3	0,2	0,1
Statens budgetsaldo	0,6	4,5	2,8	3,5	4,2
Statsskuld	43,1	35,6	30,7	25,6	20,2

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Det finansiella sparandet 2007 för den offentliga sektorn består av ett överskott i staten på 1,6 % av BNP, medan ålderspensionssystemet och den kommunala sektorn visar överskott motsvarande 0,9 % av BNP respektive 0,3 % av BNP (se tabell 9). Alla sektorer visar överskott även under perioden 2008–2010. Sparandet i staten ökar successivt under perioden medan sparandet i ålderspensionssystemet minskar kontinuerligt som en följd av ökade pensionsutbetalningar (det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet beräknas visa underskott omkring 2015). Sparandet i den kommunala sektorn minskar något men förblir positivt under hela prognosperioden.

Finansiell förmögenhet och konsoliderad bruttoskuld

Vid utgången av 2006 översteg den offentliga sektorns finansiella tillgångar skulderna med 444 miljarder kronor motsvarande 15,7 % av BNP. Den positiva finansiella ställningen ska ses mot bakgrund av att tillgångarna i pensionssystemets buffertfonder (AP-fonderna) uppgick till 862 miljarder kronor, vilket motsvarar 30,4 % av BNP. Den offentliga sektorns kapitalinkomster i form av räntor och utdelningar överstiger också ränteutgifterna. Den konsoliderade bruttoskulden uppgick till 47 % av BNP, vilket med god marginal understiger referensvärdet inom EMU på 60 % av BNP. Överskotten medför en fortsatt förstärkning av den offentliga sektorns finansiella nettoställning. Därtill reduceras bruttoskulden till följd av de planerade försäljningarna av statens aktieinnehav med genomsnittligen 50 miljarder kronor årligen 2007–2010. I slutet av 2010 beräknas den konsoliderade bruttoskulden motsvara 24,5 % av BNP.

Indikatorer för måluppfyllelse

Finanspolitiken styrs av två medelfristiga mål (se också avsnitt II). Det av riksdagen fastställda överskottsmålet innebär att den offentliga sektorns finansiella sparande ska uppgå till i genomsnitt 1 % av BNP över en konjunkturcykel. Därutöver ska statens och ålderspensionssystemets sammantagna utgifter rymmas under det utgiftstak som beslutas tre år i förväg. Systemet med utgiftstak infördes 1997 och överskottsmålet för offentlig sektor gäller sedan 2000.

Sjuårsindikatorn

En viktig indikator för bedömning om den föreslagna finanspolitiken ligger i linje med överskottsmålet utgörs av ett sjuårigt glidande medelvärde av det offentliga sparandet⁵. Medelvärdet justeras för större väldefinierade engångseffekter⁶.

Genom att även tre framåtblickande år ingår i genomsnittet, vilket är finanspolitikens medelfristiga tidsram, bidrar en sådan indikator till diskussionen om den finanspolitiska inriktningen. För 2007 är indikatorns värde 2,3 % av BNP (genomsnittet för åren 2004–2010).

⁵ Det sjuåriga medelvärdet beräknas med tre bakåtblickande år och med tre framåtblickande år. Denna indikator presenterades första gången i 2007 års ekonomiska vårproposition.

⁶ Engångseffekterna 2004 och 2005 utgörs av ökade skatteintäkter p.g.a. att vissa bolag återfört hela eller delar av sina avsättningar till periodiseringsfonder till beskattning. Engångseffekten 2008 uppkommer p.g.a. nya regler avseende byggmoms som tillfälligt ökar momsinsbetalningarna med 10 miljarder kronor.

Tabell 10: Sjuårsindikatorn*Procent av BNP*

	2004	2005	2006	2007
Genomsnitt enl. BP2008	0,9	1,0	1,6	2,3

Anm. BP2008 = Budgetpropositionen för 2008.

Källa: Finansdepartementet.

Det strukturella sparandet

För att bedöma huruvida det finansiella sparandet enskilda år ligger i linje med målet kan också som en kompletterande indikator, ett så kallat strukturellt finansiellt sparande användas. Denna indikator utgörs av det finansiella sparandet justerat för konjunkturberoende variationer i offentliga inkomster och utgifter samt för tillfälliga effekter av annan typ. Kalkylen baseras på bedömningen att en förändring av BNP-gapet med 1 procentenhet påverkar det finansiella sparandet i offentlig sektor med i genomsnitt 0,55 % av BNP.

Tabell 11: Strukturellt överskott i offentliga finanser*Procent av BNP*

	2006	2007	2008	2009	2010
Finansiellt sparande	2,4	2,9	2,8	3,1	3,6
Engångseffekter	0,0	0,0	-0,3	0,0	0,0
Extraordinära kapitalskatter	-0,5	-0,4	0,0	0,0	0,0
Justering för BNP-gap	-0,5	-0,3	-0,5	-0,3	0,0
Strukturellt sparande	1,4	2,2	2,0	2,8	3,6
Kapitalinkomster, netto	-0,3	-0,4	-0,5	-0,6	-0,7
Primärt strukturellt sparande	1,0	1,8	1,5	2,2	2,9
BNP-gap	0,9	0,6	0,9	0,6	0,0

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Under perioden 2006–2009 bedöms BNP-gapet vara positivt. Det innebär att det strukturella sparandet beräknas vara lägre än det faktiska sparandet. 2007 väntas det strukturella sparandet hamna på 2,2 % av BNP. Under 2008 och 2009 beräknas det uppgå till 2,0 % respektive 2,8 %. När BNP-gapet sluts 2010 sammanfaller det strukturella sparandet med det faktiska sparandet och det uppgår då till 3,6 % av BNP.

Såväl sjuårsindikatorn som det strukturella sparandet indikerar att 1 procentmålet överträffas med god marginal. Enligt vad som nu kan bedömas kan detta utrymme mellan det prognostiserade sparandet och överskottsmålet emellertid inte utnyttjas i sin helhet för ytterligare reformer. Den viktigaste orsaken är att ekonomin i nuvarande konjunkturläge kan komma att överhettas av ytterligare stimulans. Det ska också finnas reserver för att klara nästa konjunktursvacka. Därutöver behövs en buffert för de mycket betydande osäkerheter som finns i prognoserna.

Utvärdering av överskottsmålet i efterhand

För en utvärdering av överskottsmålet i efterhand är genomsnittet av det faktiska sparandet för åren 2000–2006 en naturlig indikator. Detta genomsnitt uppgår till 1,1 % av

BNP. Efter 2000 minskade det genomsnittliga sparandet fram till och med 2004 men har därefter ökat. Av det genomsnittliga sparandet 2000–2006 förklaras 0,2 % av BNP av positiva engångseffekter av skatt på bolagsvinster (återförda periodiseringsfonder och extrautdelningar från försäkringsbolaget Alecta).

Utgiftstaket

Marginalen till utgiftstaket, den s.k. budgeteringsmarginalen, blev närmare 12 miljarder kronor 2006 och under prognosåren är marginalerna betryggande stora. Såväl de takbegränsade utgifterna som nivåerna på utgiftstaken minskar, mätt som andelar av BNP, varje år i kalkylen.

Tabell 12: Utgiftstaket 2006–2010

Miljarder kronor, om annat ej anges

	2006	2007	2008	2009	2010
Utgiftstak	907	938	957	989	1018
Procent av BNP	32,0	31,1	30,0	29,4	28,9
Budgeteringsmarginal	11,8	19,4	29,0	40,4	33,9
Takbegränsade utgifter	895	919	928	949	984
Procent av BNP	31,6	30,5	29,1	28,2	27,9

Anm.: Budgeteringsmarginalen är skillnaden mellan ett fastställt eller föreslaget utgiftstak och de takbegränsade utgifterna.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet

Finanspolitikens inriktning

År 2007 bedöms finanspolitikens inriktning, trots stora skattesänkningar, vara något åtstramande enligt den grova indikator som förändringen av det strukturella sparandet utgör.

Tabell 13: Indikator för finanspolitikens effekter på efterfrågan

Förändring i procent av BNP

	2006	2007	2008	2009	2010
Finansiellt sparande i offentlig sektor	0,4	0,5	-0,1	0,3	0,5
Automatiska stabilisatorer	0,6	-0,2	0,2	-0,2	-0,3
Engångseffekter	-0,5	0,0	0,3	-0,3	0,0
Extraordinära kapitalskatter	0,3	-0,1	-0,4	0,0	0,0
Strukturellt sparande	0,0	0,8	-0,2	0,8	0,8
Diskretionär finanspolitik	-1,2	-0,9	-0,2	0,1	0,1
Kommunsektorns sparande	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Kapitalinkomster, netto	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Övriga faktorer	1,3	1,7	0,0	0,6	0,6
<i>BNP-gap, förändring i procentenheter</i>	<i>1,0</i>	<i>-0,3</i>	<i>0,3</i>	<i>-0,3</i>	<i>-0,6</i>

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Förstärkningen av det strukturella sparandet mellan 2006 och 2007 förklaras till viss del av ett förändrat sjukskrivningsmönster. Finanspolitiken 2008 bedöms enligt indikatorn (förändring strukturellt sparande) som i stort sett neutral. Skattekvoten minskar förvisso i förhållande till 2007 men samtidigt minskar utgiftskvoten i ungefärligen samma proportion. Den svagt åtstramande finanspolitiken 2007 och den neutrala finanspolitiken

för 2008 är väl avvägd med hänsyn till resursutnyttjandet. Det strukturella sparandet förstärks under 2009 och 2010, givet hittills fattade och aviserade beslut.

VI Alternativa scenarier och jämförelse med det uppdaterade programmet 2006

Osäkerheten avseende den långsiktigt hållbara tillväxttakten i ekonomin är nu ovanligt stor eftersom det bl.a. är svårt att bedöma storleken på de långsiktiga effekterna av regeringens politik. En annan betydande osäkerhet gäller den framtida produktivitetens utvecklingen. Om produktiviteten fortsätter att utvecklas svagt i likhet med de två senaste kvartalen kan detta få betydande konsekvenser för svensk ekonomi.

Två alternativa scenarier har tagits fram som illustrerar osäkerheterna i den ekonomiska utvecklingen framöver.

Tabell 14: Nyckeltal alternativscenarion

Procentuell förändring om annat ej anges

	2007			2008			2009			2010		
	Bas	Låg	Hög	Bas	Låg	Hög	Bas	Låg	Hög	Bas	Låg	Hög
BNP fasta priser	3,2	2,9	3,2	3,2	2,2	3,4	2,5	2,2	3,0	2,2	2,3	2,3
BNP-gap ¹	0,6	0,7	0,6	0,9	0,3	0,7	0,6	-0,1	0,5	0,0	-0,4	0,0
Reguljär sysselsättningsgrad, 16–64 år ²	74,9	75,0	74,9	75,6	75,6	75,9	75,8	75,6	76,6	75,6	75,5	76,7
Öppen arbetslöshet, nivå ³	4,4	4,3	4,4	4,0	4,0	4,6	4,1	4,2	4,5	4,3	4,4	4,4
Reporänta, slutkurs	4,00	4,25	4,00	4,50	4,75	4,25	4,75	4,75	4,50	4,25	4,25	4,00
Timlön	4,0	4,0	4,0	4,7	4,7	4,1	4,6	4,5	3,9	4,1	3,8	3,8
KPI, årsgenomsnitt	2,2	2,8	2,2	2,8	3,2	2,5	2,9	3,1	2,7	2,5	2,6	2,4
Finansiellt sparande i off. sektor, % av BNP	2,9	2,8	2,9	2,8	2,5	2,8	3,1	2,8	3,2	3,6	3,3	3,8

¹ Skillnad i procent mellan faktisk och potentiell produktion.

² Antalet sysselsatta i åldern 16–64 år exklusive sysselsatta i arbetsmarknadspolitiska program, i procent av befolkningen i den åldersgruppen.

³ I procent av arbetskraften.

Källa: Finansdepartementet.

Lågtillväxtalternativet – produktivitetstillväxten håller i sig

I lågtillväxtscenariot antas den svaga produktivitetstillväxten bli mer ihållande och produktivitetsnivån blir samtliga år betydligt lägre än i basalternativet. Den totala produktivitetstillväxten motsvarar den inbromsning som svenskt näringsliv upplevde under slutet av 1980-talet. De nominella lönerna antas under de närmaste åren inte påverkas av den svaga produktivitetstillväxten utan ökar lika mycket som i basalternativet fram till nästa större avtalsrörelse 2010. Detta innebär att den svagare produktivitetstillväxten slår igenom fullt ut i form av högre enhetsarbetskostnader.

Den svagare produktivitetstillväxten innebär att företagen inledningsvis måste anställa mer personal för att möta efterfrågan. Därmed minskar arbetslösheten något, jämfört med utvecklingen i basalternativet.

Den sämre produktivitetstillväxten medför vidare att priserna ökar snabbare när företagen låter en del av sina högre kostnader slå igenom i högre priser. Det högre inflationstrycket medför att Riksbanken höjer reporäntan snabbare, vilket bidrar till att

dämpa efterfrågetillväxten och därmed även sysselsättningstillväxten 2009–2010. Vid avtalsrörelsen 2010 väntas produktivitetsslaget slå igenom i en dämpning av löneökningstakten.

De offentliga finanserna försvagas i lågtillväxtalternativet med 0,3 % av BNP årligen i genomsnitt. I scenariot antas lönerna på kort sikt, som nämnts, inte anpassas till den lägre produktivitetstillväxten varför lönesummans andel av BNP ökar. Detta innebär också att den offentliga sektorns inkomster, mätt som andel av BNP, ökar. Emellertid ökar också de offentliga utgifterna som andel av BNP. Den högre inflationen medför bl.a. att utgifterna, främst pensionerna, stiger. De offentliga utgifterna är överlag nominellt trögrörliga. Om BNP faller innebär detta per automatik att en stor del av utgifterna, som andel av BNP, ökar. De flesta regelstyrda transfereringar har en koppling till utvecklingen av timlönerna men dessa sjunker inte i scenariot på kort sikt. Utgifterna ökar således som andel av BNP mer än inkomsterna. Sammantaget innebär detta en försvagning av det offentliga sparandet i lågtillväxtalternativet.

Högtillväxtalternativet – större effekter av den ekonomiska politiken

I detta alternativ antas regeringens utbudsstimulerande politik få betydligt snabbare genomslag än i basalternativet fram till 2010. Produktivitetstillväxten beräknas dock bli något lägre eftersom tillskottet av arbetskraft inte antas ha samma produktivitet som genomsnittet av de redan sysselsatta. Den starka ökningen av arbetskraftens storlek från 2008 och framåt leder till att sysselsättningen 2008–2009 kan öka något snabbare utan att resursläget blir mer ansträngt. Under 2008 ökar arbetskraften mer än sysselsättningen, vilket medför att arbetslösheten inledningsvis blir högre. Därmed dämpas löneökningstakten och inflationstrycket.

Det lägre inflationstrycket och det mindre ansträngda resursutnyttjandet, medför att Riksbanken inte höjer reporäntan lika mycket som i basalternativet. Den lägre reporäntan bidrar till att stimulera efterfrågetillväxten och påskyndar därmed efterfrågans anpassning mot den nya högre potentiella produktionsnivån.

Den lägre räntan och högre sysselsättningen bidrar till att företagen ökar investeringarna. En starkare sysselsättningstillväxt och en lägre inflation leder till att hushållens disponibla inkomster utvecklas starkare trots en lägre löneökningstakt. Tillsammans med en lägre ränta medför detta att också hushållens konsumtion ökar snabbare.

De offentliga finanserna skulle stärkas enligt de förutsättningar som ges i högtillväxtscenariot. Den högre disponibelinkomsten medför ökad konsumtion, vilket ger högre inkomster från mervärdesskatt. Trögrörliga utgifter medför vidare att utgifterna, som andel av BNP, minskar. De utgifter som har koppling till inflationsutvecklingen sjunker dessutom både nominellt och som andel av BNP.

Jämförelse med det uppdaterade programmet 2006

I tabell 15 nedan jämförs det föreliggande konvergensprogrammet med det uppdaterade programmet 2006. I tabellen har siffrorna för det uppdaterade programmet 2006 korrigerats för det faktum att premiepensionssparandet flyttats till hushållssektorn.

BNP-tillväxten 2006 blev 0,2 procentenheter högre än vad som angavs i föregående års program. Den prognostiserade BNP-ökningen för 2007 och 2008 har reviderats ned med 0,1 procentenheter respektive år.

Tabell 15: Jämförelse med det uppdaterade konvergensprogrammet 2006

	2006	2007	2008	2009	2010
BNP, procentuell volymförändring					
Uppdaterat konvergensprogram 2006	4,0	3,3	3,1	2,7	–
Uppdaterat konvergensprogram 2007	4,2	3,2	3,2	2,5	2,2
Differens, procentenheter	0,2	-0,1	-0,1	-0,2	–
Offentligfinansiellt sparande, % av BNP					
Uppdaterat konvergensprogram 2006 ¹	1,8	1,2	1,5	2,0	–
Uppdaterat konvergensprogram 2007	2,4	2,9	2,8	3,1	3,6
Differens, procentenheter	0,6	1,7	1,3	1,1	–
Konsoliderad bruttoskuld, % av BNP					
Uppdaterat konvergensprogram 2006 ¹	47,0	42,0	37,9	33,5	–
Uppdaterat konvergensprogram 2007	47,0	39,7	34,8	29,8	24,5
Differens, procentenheter	0,0	-2,3	-3,1	-3,7	–

¹ Exklusive premiepensionssparandet.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Det finansiella sparandet 2006 blev 0,6 procentenheter starkare än vad som förväntades i konvergensprogrammet 2006. Det högre sparandet 2006 har många förklaringar. Bl.a. blev inkomsterna från bolagsskatten högre än förväntat. Också lägre utgifter har bidragit till det högre utfallet. De statliga transfereringarna till hushållen (t.ex. utbetalningar av sjukpenning) blev exempelvis lägre än beräknat.

Prognosen för det offentliga sparandet 2007 har reviderats upp med 1,7 procentenheter. Den kraftiga upprevideringen förklaras av såväl högre inkomster som lägre utgifter jämfört med vad som bedömdes i förra årets konvergensprogram. På inkomstsidan har bolagsskatteinkomsterna reviderats upp med närmare 15 miljarder kronor och hushållsskatterna har justerats upp med nästan lika mycket. De högre skatteinkomsterna är till stora delar ett resultat av att arbetsmarknaden och arbetade timmar utvecklats starkare än vad som förväntades för ett år sedan. Den starkare arbetsmarknaden är också huvudförklaringen till den gynnsamma utvecklingen för de offentliga utgifterna. Arbetslösheten har blivit lägre än vad som bedömdes för ett år sedan vilket bidragit till att transfereringarna till hushållen utvecklats måttligt.

För 2007 förväntas bruttoskulden bli 2,3 procentenheter lägre än vad som förväntades i det föregående uppdaterade programmet.

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 %, 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. Krav på högre kvalitet i offentlig verksamhet såsom vård, skola och omsorg kan väntas framöver. För att klara denna ökade efterfrågan krävs 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 fördelade på ändamål har utvecklats under perioden 1995–2005. Därefter presenteras de strukturella reformer på främst arbetsmarknadsområdet som den nya regeringen föreslagit och aviserat sedan hösten 2006 till och med hösten 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 av 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 på olika ändamål, och fördelningens förändring över tiden, ger dock en indikation på hur olika utgiftstyper och ändamål prioriteras.

Tabell 16: Ändamålsfördelade offentliga utgifter, procent av BNP

Procent av BNP

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Förändring 1995–2005
Allmän offentlig förvaltning	12,0	11,7	12,0	11,0	10,2	10,2	8,7	9,1	8,2	7,9	7,7	-4,3
räntor	6,6	6,5	6,2	5,4	4,7	4,0	3,0	3,2	2,4	1,9	2,0	-4,6
övrigt	5,4	5,2	5,8	5,7	5,5	6,2	5,7	5,9	5,9	5,9	5,7	0,3
Försvar	2,5	2,5	2,4	2,4	2,4	2,4	2,2	2,1	2,1	1,9	1,7	-0,7
Samhällsskydd och rättsväsende	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4	1,3	-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	5,1	-0,9
Miljöskydd	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,2
Bostadsförsörjning och samhällsplanering	2,8	2,6	2,0	1,7	1,3	0,9	1,0	0,9	0,9	0,8	0,9	-1,9
Hälso- och sjukvård	6,3	6,6	6,3	6,3	6,4	6,3	6,7	7,0	7,2	7,0	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	1,1	-0,8
Utbildning	7,1	7,0	7,1	7,4	7,5	6,8	7,2	7,4	7,3	7,2	7,3	0,2
Socialt skydd	26,9	25,9	24,7	23,4	23,7	23,5	23,5	23,7	24,7	24,3	23,8	-3,1
Totala utgifter	67,1	64,8	62,5	60,3	59,8	56,8	56,5	57,9	58,2	56,8	56,4	-10,7
exklusive räntor	60,5	58,4	56,3	54,9	55,1	52,8	53,5	54,7	55,8	54,9	54,4	-6,1

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 % av de totala utgifterna. Utgifter för socialt skydd har därtill stigit som andel av de totala utgifterna. Under 2005 sjönk emellertid andelen något i förhållande till 2004. Även utgifterna för hälso- och sjukvård som andel av totala utgifter är betydande och är de utgifter som har stigit mest.

Tabell 17: Ändamålsfördelade offentliga utgifter, procent av totala utgifter

Procent av totala utgifter

	1995	1997	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Förändring 1995–2005
Allmän offentlig förvaltning	17,9	18,1	19,2	18,3	17,1	18,0	15,5	15,7	14,1	13,8	13,6	-4,2
räntor	9,8	10,0	9,9	8,9	7,8	7,1	5,4	5,6	4,0	3,4	3,5	-6,2
övrigt	8,1	8,1	9,3	9,4	9,3	10,9	10,1	10,1	10,1	10,5	10,1	2,0
Försvar	3,7	3,9	3,9	4,0	4,1	4,2	3,9	3,7	3,6	3,4	3,1	-0,6
Samhällsskydd och rättsväsende	2,1	2,2	2,2	2,3	2,3	2,3	2,4	2,5	2,5	2,4	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	9,1	0,1
Miljöskydd	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,5
Bostadsförsörjning och samhällsplanering	4,2	4,1	3,3	2,9	2,2	1,6	1,7	1,5	1,5	1,5	1,7	-2,6
Hälso- och sjukvård	9,4	10,1	10,2	10,4	10,6	11,0	11,9	12,1	12,4	12,3	12,4	3,0
Fritid, kultur och religion	2,8	2,9	2,9	3,0	3,0	1,9	2,0	1,9	1,9	1,8	1,9	-0,9
Utbildning	10,6	10,8	11,4	12,4	12,5	12,0	12,7	12,8	12,6	12,7	13,0	2,4
Socialt skydd	40,1	40,0	39,5	38,9	39,7	41,3	41,6	41,0	42,4	42,9	42,2	2,0
Totala utgifter	100,0	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	96,5	6,2

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Strukturella reformer

Att uppnå en varaktigt hög sysselsättning är av största vikt för att upprätthålla en stark ekonomi, stabila och goda offentliga finanser och för att minska utanförskapet. Regeringen har genomfört och aviserat ett stort antal reformer med syftet att varaktigt höja sysselsättningen. De reformer som genomförts under det senaste året och som aviserats i budgetpropositionen 2008 väntas i hög grad påverka utvecklingen de närmaste åren, men de bedöms få full effekt först om 5 till 10 år.

Under 2007 har ett antal reformer genomförts med syfte att öka incitamenten att arbeta och anställa samt till att få lönebildningen att fungera bättre. Dessutom har förändringar genomförts i omfattningen av och inriktningen på arbetsmarknadspolitiken. Åtgärder har vidtagits för att förbättra näringsklimatet så att fler företag bildas och växer.

I budgetpropositionen för 2008 har ytterligare reformer föreslagits med ambitionen att varaktigt höja sysselsättningen.

Ökade drivkrafter att arbeta

Jobbskatteavdraget, som infördes den 1 januari 2007 och som innebar en sänkning av skatten på arbetsinkomster med ca 40 miljarder kronor, utvidgas den 1 januari 2008. Detta andra steg i jobbskatteavdraget, som har inriktningen på låga och medelstora inkomster, innebär en skattesänkning på 10,8 miljarder kronor 2008. Jobbskatteavdraget ökar incitamenten att arbeta och därmed väntas det ha en positiv effekt på sysselsättningen.

För att underlätta ungas inträde på arbetsmarknaden ges ett särskilt avdrag vid beräkning av arbetsgivaravgifter för ungdomar. För att främja äldres sysselsättning har den särskilda löneskatten för personer som är födda före 1938 slopats.

På sjukförsäkringsområdet införs en rehabiliteringskedja med fasta tidsgränser, samtidigt som ersättningsnivåerna i sjukförsäkringen trappas av. Senast efter tre månaders sjukfrånvaro ska det prövas om den sjukförsäkrade kan utföra andra arbetsuppgifter hos arbetsgivaren än sina vanliga. Efter sex månaders sjukfrånvaro ska det prövas om personen i fråga kan utföra något arbete på arbetsmarknaden. Sjukpenning utgår med 80 % av den sjukpenninggrundande inkomsten under de första tolv månaderna. Efter denna tid sänks sjukpenningen i normalfallet till 75 % av den sjukpenninggrundande inkomsten; s.k. förlängd sjukpenning. Förlängd sjukpenning ska i normalfallet kunna betalas ut i som längst 18 månader. Den som efter denna tid har en arbetsförmåga kvar, men ännu inte kunnat återgå i arbete eller delta i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, ska kunna erbjudas varaktigt samhällsnyttig sysselsättning.

Tydligare försäkringsmedicinska riktlinjer införs för att stödja läkare i sjukskrivningsprocessen. Medel föreslås för satsningar på en utvecklad företagshälsovård och inrättande av rehabiliteringsgaranti.

Dessutom införs särskilda nystartsjobb, s.k. nyfriskjobb, för dem som sedan minst ett år på heltid fått sjukpenning, rehabiliteringspenning, sjuk- eller aktivitetsersättning. Skattelättnaden för nyfriskjobben kommer i de flesta fall vara dubbelt så stor som för nystartsjobben.

En väl fungerande arbetsmarknad

Med syfte att stärka sambandet mellan arbetslöshetsnivån och avgifterna till arbetslöshetskassan införs en s.k. arbetslöshetsavgift som ersätter den nuvarande s.k. förhöjda finansieringsavgiften. Arbetslöshetsavgiften är tydligt kopplad till utgifterna och därmed arbetslösheten i respektive arbetslöshetskassa. Reformen bedöms ha en återhållande effekt på lönekraven. Den kan på så sätt bidra till en bättre fungerande lönebildning vilket skapar förutsättningar för en lägre jämviktsarbetslöshet och en varaktigt högre sysselsättning.

En begränsning av möjligheten att erhålla arbetslöshetsersättning på deltid införs. Dagens konstruktion och tillämpning av regelverket innebär att en person som är arbetslös på deltid kan få fyllnadsersättning under mycket lång tid. Förslaget syftar till att minska risken för inlåsning i deltidsarbetslöshet samt minska ett visst överutnyttjande av arbetslöshetsförsäkringen. De som har varit deltidsarbetslösa mer än två år kommer tillfälligt att kunna kvalificera sig för ett nystartsjobb. Möjligheten för dessa att få ett nystartsjobb gäller under 2008 och varaktigheten är högst ett år. Av fördelningspolitiska skäl avser regeringen att införa en möjlighet för ensamstående med försörjningsansvar för barn under 18 år att erhålla fortsatt ersättning genom att erbjudas deltidssysselsättning inom jobb- och utvecklingsgarantin.

Statistik visar att de grupper som erhållit nystartsjobb, vilka infördes den 1 januari 2007, främst varit invandrare och handikappade medan kvinnor är underrepresenterade. Nu föreslår regeringen att nystartsjobben blir tillgängliga även för offentlig sektor, vilket förbättrar möjligheterna för långtidsfrånvarande kvinnor att kunna få dessa jobb.

Företagande

Ett bra entreprenörs- och företagsklimat är avgörande för att svensk ekonomi ska växa och vara livskraftig. Ett antal åtgärder har genomförts för att förbättra näringsklimatet och göra det mer lönsamt att driva och utveckla företag.

Förmögenhetsskatten har avskaffats, vilket förbättrar tillgången på kapital. De s.k. 3:12-reglerna för fåmansföretag har förändrats så att utrymmet för kapitalbeskattad inkomst som baseras på lönesumman utvidgas och det s.k. schablonbeloppet har höjts. En skattereduktion för privatpersoners köp av hushållstjänster har införts från och med den 1 juli 2007.

Därtill har regeringen som målsättning att minska de administrativa bördorna från statliga regelverk med 25 % under mandatperioden. Ett omfattande arbete har inletts. Som ett exempel på minskad administrativ börda kan nämnas att redovisningsperioden för momsinsbetalningar för små företag förlängs till var tredje månad.

Bättre fungerande trygghetssystem

En grundläggande förutsättning för att trygghetssystemens funktion ska kunna upprätthållas och för allmänhetens tilltro till dessa är att utbetalning bara sker till dem som är berättigade till ersättningar och bidrag. Regeringen har inletts ett arbete som syftar till att minimera felaktiga utbetalningar till följd av överutnyttjande och bidragsfusk.

Effekten av den ekonomiska politiken på lång sikt

De långsiktiga sammantagna förväntade effekterna av regeringens politik såsom den bedrivits sedan hösten 2006 till och med hösten 2007 framgår av tabell 18 nedan.

Tabell 18: Långsiktiga effekter av regeringens ekonomiska politik

Förändring i procent respektive procentenheter

	BP07	VÅP07	BP08	Summa
Sysselsättning, %	2,5	0,1	0,7	3,3
Öppen arbetslöshet, p.e.	-0,4	-0,4	-0,1	-1,0
Arbetade timmar, %	3,1	0,1	1,0	4,1
BNP, %	2,3	0,0	0,6	2,9

Anm.: BP07 = Budgetpropositionen för 2007, VÅP07= Vårpropositionen 2007

BP08= Budgetpropositionen för 2008

Källa: Finansdepartementet.

VIII De offentliga finansernas uthållighet

I Sverige liksom i många andra länder kommer andelen äldre i befolkningen att öka påtagligt de närmaste decennierna. Fler personer i icke-yrkesaktiv ålder i relation till dem i yrkesaktiv ålder kommer att sätta den offentliga sektorns finanser 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. Ett

offentligfinansiellt överskott i dag innebär att de stora generationer som i framtiden kommer att efterfråga vård och omsorg själva bidrar till tjänsternas finansiering. Om detta inte sker så kommer antingen kommande generationer att belastas hårdare än de nu aktiva generationerna eller så måste kvalitet och volym i vård och omsorg minskas. I detta avsnitt redovisas ett par scenarier för hur befolkningsutvecklingen i Sverige kan tänkas påverka de offentliga finanserna. Beräkningarna genomförs under alternativa antaganden om det framtida arbetsutbudets utveckling. Det framgår då tydligt att ett varaktigt högre arbetsutbud påtagligt gynnar såväl det framtida välståndet som de offentliga finanserna.

I det följande avser redovisningen, om inte annat anges, ett basscenario där bara nu beslutade arbetsutbudsreformer beaktats.

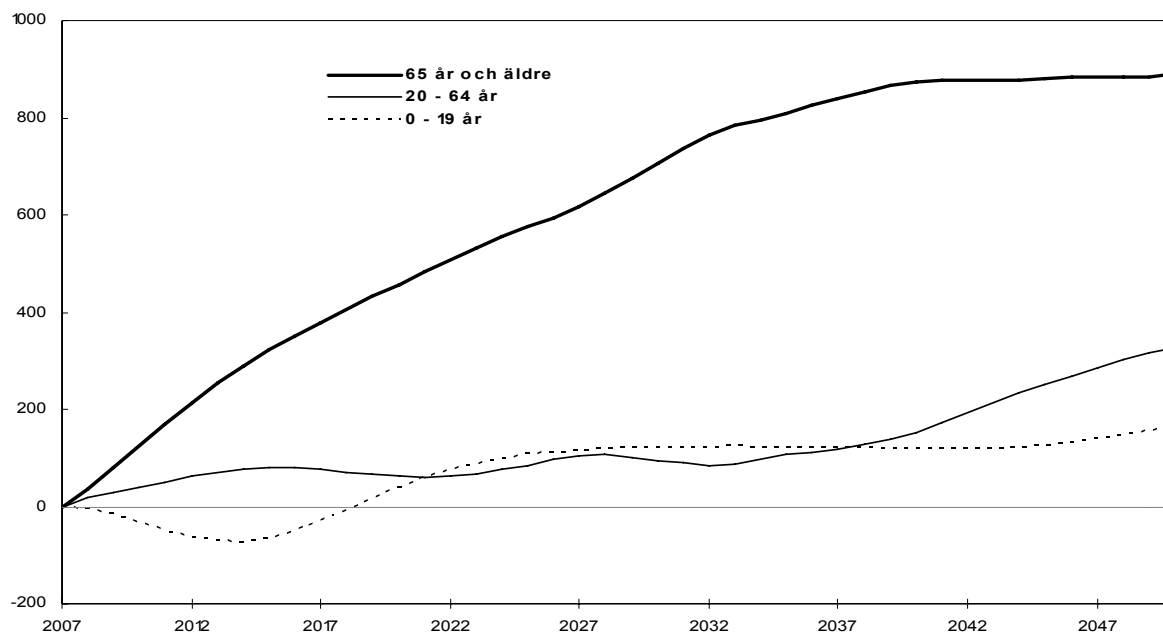
Den demografiska utvecklingen

Sveriges befolkning uppgår i dagsläget till 9,1 miljoner personer. Enligt den befolkningsprognos som presenterades av Statistiska centralbyrån under våren 2007 kommer befolkningen år 2050 att ha växt till 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 80 000 fram till 2015, och förväntas sedan öka endast måttligt under fram till 2035. Huvuddelen av befolkningsökningen utgörs därmed av personer som inte är i yrkesverksam ålder. (Se diagram 4.) Efter år 2035 förväntas dock antalet i yrkesverksam ålder åter öka.

Diagram 4: Sveriges befolkning

Förändring jämfört med 2007, tusental personer

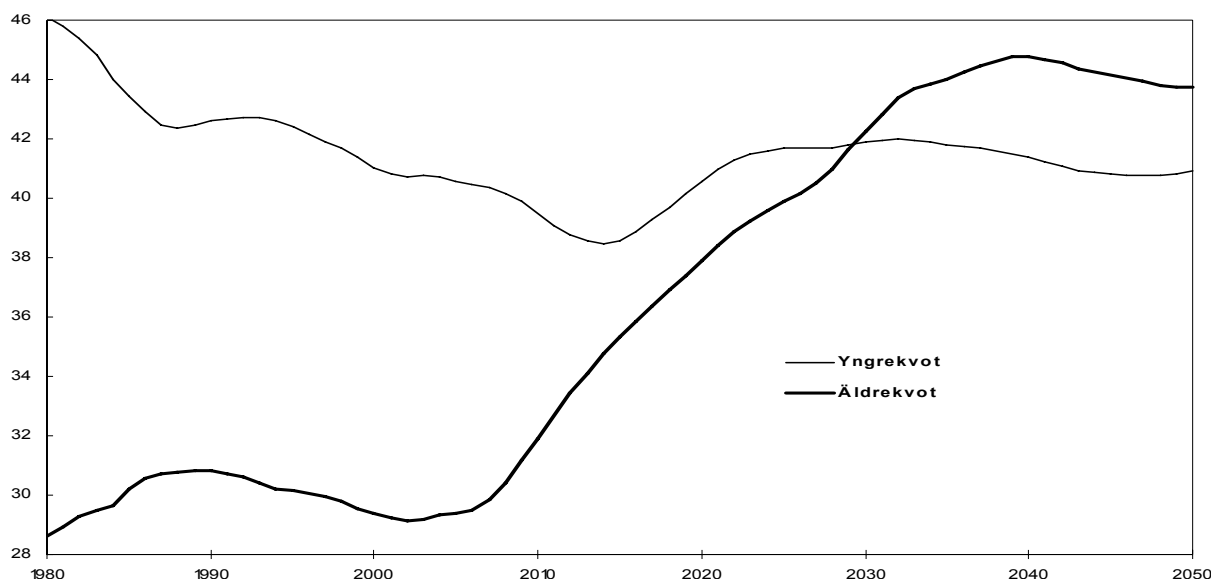


Källor: Statistiska centralbyrån.

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 i förhållande till personer i åldrarna 20–64 år, beräknas öka från ca 30 % 2007 till ca 44 % 2035.⁷ Detta är en måttlig ökning i ett internationellt perspektiv. Mellan 2004 och 2050 bedöms t.ex. äldrekvoten inom EU25 öka från 25 till 50 %; dvs. nästan dubbelt så mycket.⁸ Försörjningskvoten för yngre, mätt som antalet personer under 20 år i relation till personer i åldrarna 20–64 år, är mer stabil och varierar kring 40 %. (Se diagram 5.)

Diagram 5: Demografiska försörjningskvoter

Procent



Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

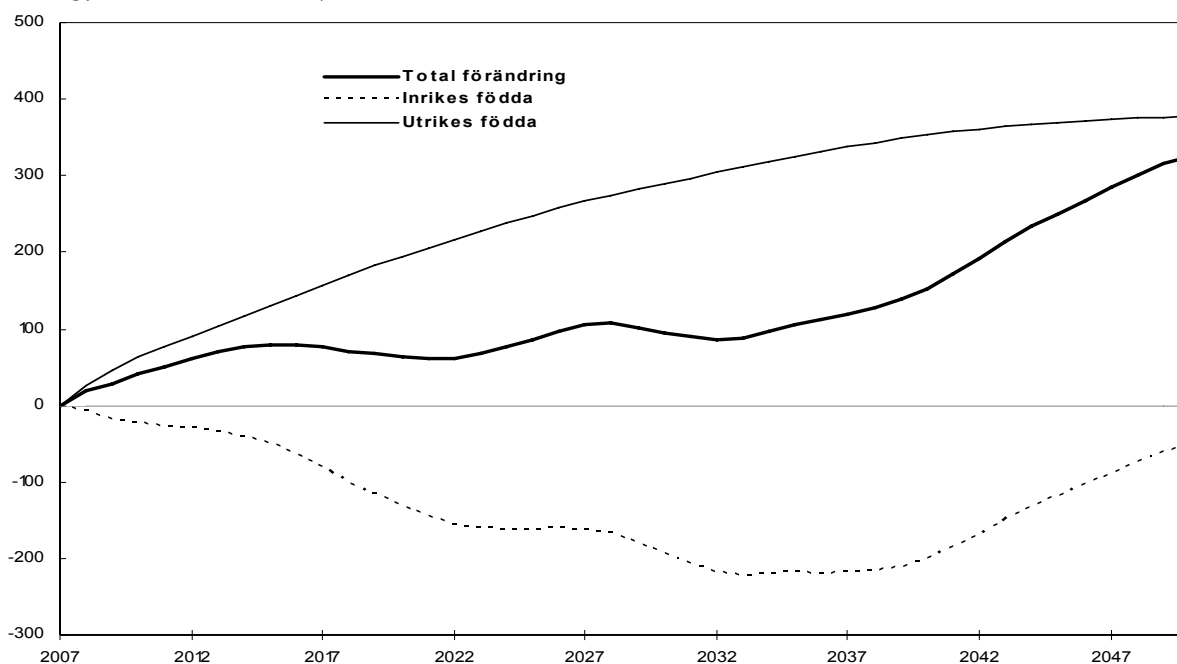
Invandringen står för huvuddelen av befolkningstillväxten. Inte minst för tillväxten av befolkningen i yrkesverksam ålder är invandringen av avgörande betydelse. Utan invandring skulle antalet personer i åldersgruppen 20–64 år minska. (Se diagram 6.) Den avgjort största delen av invandrarna utgörs av personer som är födda utanför EU. Denna grupp har i dagsläget en betydligt lägre sysselsättningsgrad än genomsnittet. Den ökning som förutses i åldersgruppen 20–64 år resulterar därför, om integrationen av invandrare på arbetsmarknaden inte förbättras, endast i en svag ökning av antalet sysselsatta.

⁷ I takt med att livslängden ökar borde möjligen även pensionsåldern stiga. För att äldrekvoten ska behållas på 30 % måste dock gruppen äldre år 2035 definieras som 70 år eller äldre och aktiv ålder som 20 till 69 år.

⁸ Äldrekvoten definieras då som antalet personer som är 65 år eller äldre i förhållande till antalet personer mellan 15 och 64 år.

Diagram 6: Befolkningen i åldern 20-64 år

Förändring jämfört med 2007, tusental personer



Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Den ekonomiska utvecklingen efter 2010

Den långsiktiga framskrivningen av den ekonomiska utvecklingen utgår från den kalkyl för svensk ekonomi fram till 2010 som redovisas i avsnitt IV och V. Sysselsättningsutvecklingen efter 2010 bygger huvudsakligen på den förväntade befolkningsutvecklingen. I beräkningen antas svenskfödda och utrikes födda kvinnor och män inom olika åldersgrupper arbeta i samma utsträckning som i dag. Genomsnittlig arbetstid, andelen sysselsatta, arbetslösa mm hålls alltså konstant inom grupper definierade efter kön, ålder och etnicitet.

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 framför allt personer födda utanför EU i åldersgruppen 20–64 år växer då snabbt.

Fram t.o.m. 2014 antas även att en viss anpassning till följd av de utbudsstimulerande åtgärder som genomförts under mandatperioden och som föreslås i budgetpropositionen för 2008 fortfarande pågå. Genom jobbskatteavdraget och andra åtgärder blir det mer lönsamt att arbeta och detta kommer på sikt att leda till ett högre arbetsutbud och en högre sysselsättning. Anpassningen sker dock inte omedelbart utan kommer att pågå under en längre period. Sysselsättningen och antalet arbetade timmar antas därför öka med 1,7 % mellan 2011 och 2014. Av denna ökning beror merparten, 1,3 %, på ett ökat

arbetskraftsdeltagande. Resterande 0,4 % förklaras av minskad arbetslöshet. Sammantaget medför detta att sysselsättningsgraden överstiger 80 % under hela perioden efter 2010.

Produktiviteten i näringslivet ökar fram till 2015 med i genomsnitt 2,4 % per år. Detta ligger i linje med de senaste årens relativt snabba produktivitetstillväxt, men är betydligt snabbare än ökningstakten under 1970- och 1980-talen. Under åren efter 2015 antas produktivitetstillväxttakten i näringslivet gradvis sjunka till i genomsnitt 2,2 % per år. Produktivitetstillväxten i offentlig sektor antas vara noll i enlighet med nationalräkenskapernas beräkningsmetoder.⁹ I kombination med sysselsättningsförskjutningar mellan privat och offentlig sektor leder detta till en produktivitetsökning i hela ekonomin som varierar mellan 2,1 % och 1,6 % per år under perioden.

Produktivitetsoökningen och arbetskraftens utvecklingen medför att BNP växer med knappt 2,1 % om året i genomsnitt under perioden 2007–2050. BNP per capita växer med drygt 1,7 % per år i genomsnitt. Detta innebär att BNP kommer att vara knappt 60 % högre 2030 än 2007 och nästan 140 % högre 2050. BNP per capita är ca 45 % högre 2030 och mer än fördubblas till 2050.

Löneutvecklingen i privat sektor styrs av produktivitetsovecklingen. Detta betyder att företagens vinstnivåer antas vara oförändrade. Lönerna i offentlig sektor antas följa lönerna i näringslivet. Då produktivitetsovecklingen i offentlig sektor antas vara noll medför detta att produktiviteten i den totala ekonomin växer långsammare än lönerna. De viktigaste beräkningsförutsättningarna sammanfattas i tabell 19.

Tabell 19: Makroekonomiska förutsättningar

	2000	2007	2010	2015	2020	2030	2040	2050
Procentuell förändring¹								
Befolkning 20 - 64 år, tusental	0,5	0,5	0,2	0,1	-0,1	0,1	0,1	0,3
Sysselsatta, tusental	2,2	2,3	0,4	0,4	0,0	0,0	0,1	0,3
Arbetade timmar, miljoner	1,0	2,8	0,6	0,4	0,0	-0,1	0,1	0,3
Produktivitet i näringslivet	4,1	0,5	2,4	2,4	2,3	2,2	2,2	2,2
BNP, fasta priser	4,3	3,2	2,6	2,6	1,9	1,7	2,0	2,2
BNP per capita	4,1	2,6	2,1	2,1	1,5	1,3	1,7	1,9
BNP-produktivitet	3,7	0,5	2,0	2,0	1,8	1,6	1,8	1,9
BNP-deflator	1,4	3,0	2,7	2,3	2,3	2,4	2,2	2,0
KPI	0,9	2,2	2,7	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Timlön	5,4	3,9	4,7	4,4	4,3	4,2	4,2	4,0
Procent								
Realränta	4,5	2,2	2,3	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Arbetskraftsdeltagande, 20-64 år	81,2	82,4	81,9	82,0	82,0	81,2	81,3	81,2
Öppen arbetslöshet ²	5,3	4,4	4,3	3,9	3,8	3,9	3,9	3,9

Anm.: I beräkningen av BNP-tillväxten antas, i enlighet med konventionen i de svenska nationalräkenskaperna, att produktivitetsovecklingen 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 arbetsökande räknas som arbetslösa i internationell statistik.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

⁹ Dessa beräkningsmetoder ses för närvarande över och i framtiden ska det i nationalräkenskaperna göras mer kvalificerade bedömningar av produktivitetsovecklingen i offentlig sektor.

De offentliga finanserna

De offentliga finanserna år 2010 uppvisar ett överskott motsvarande 3,6 % av BNP. Efter 2010 antas att de successivt anpassas så att målet om en procents överskott uppnås.¹⁰ Denna anpassning är av beräkningsteknisk natur och speglar på intet sätt förväntningar avseende faktiska åtgärder. Anpassningen sker i beräkningarna genom en ospecificerad utgiftsökning som inte antas påverka ekonomins funktionssätt i övrigt. Antagandena i beräkningarna är i denna mening realistiska men scenariot har ändå ett pedagogiskt värde. Scenariot visar på effekterna av en oförändrad politik där ambitionsnivån i det offentliga åtagandet ligger fast och finansieringen sker enligt oförändrade principer.

För att illustrera betydelsen av strukturella reformer för de offentliga finansernas långsiktiga utveckling kontrasteras detta basscenario med ett alternativt scenario – ett s.k. sysselsättningsscenario - där anpassningen till en procentmålet sker genom skattereformer (skattesänkningar) som varaktigt höjer arbetsutbudet och sysselsättningen. Skattekvoten hålls konstant efter 2015, såväl utgifter som inkomster styrs därefter i huvudsak av demografiska faktorer.¹¹

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 mervärdesskatt 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 skattebaser kan förväntas växa snabbare än BNP. Detta gäller t.ex. hushållens konsumtionsutgifter och de beskattade transfereringarna, som växer när antalet pensionärer ökar.

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

Offentliga sektorns utgifter

Befolkningsstrukturens förändring får stora effekter på de offentliga utgifterna. Allt fler äldre i befolkningen påverkar utgifterna för pensioner, sjukvård och äldreomsorg.

¹⁰ Regeringen har uttalat att den avser att upprätthålla detta finanspolitiska mål under innevarande mandatperiod och så länge det är nödvändigt för att de offentliga finanserna ska utvecklas på ett långsiktigt uthålligt sätt. I beräkningarna antas att den offentliga sektorns finansiella saldo år 2015 visar ett överskott motsvarande 1 % av BNP.

¹¹ I basscenariot konstanthålls skattekvoten redan från 2011 medan låsningen sker från 2016 i sysselsättningsscenarioet.

Beräkningen av pensionsutgifterna bygger på den demografiska utvecklingen, de makroekonomiska förutsättningarna samt gällande regelverk. Pensionsutgifterna som andel av BNP beräknas öka från 8,2 % 2007 till som högst 8,9 % i början av 2030-talet, för att sedan sjunka ner mot 7,7 % 2050. Utgifterna för sjukvård och äldreomsorg beräknas öka från 10,0 % 2007 till knappt 13,0 % av BNP 2050. Sammantaget ökar utgifterna för pensioner, sjukvård och äldreomsorg som andel av BNP med drygt 2,1 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, antas i beräkningen öka i takt med den nominella löneutvecklingen. En sådan standardsäkring motverkar den urholkning som skulle ske på längre sikt om kalkylen byggde på strikt oförändrade regler. Standardsäkringen förutsätter 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.

Mellan 2007 och 2020 beräknas de primära offentliga utgifterna, dvs. utgifterna exklusive räntor, öka som andel av BNP. (Se tabell 20.) Det samlade demografiska utgiftstrycket medför under denna period att efterfrågan på skattefinansierade välfärdstjänster i genomsnitt stiger med 1 % per år. Transfereringar knutna till personer under 20 år faller som andel av BNP de närmaste åren medan pensionsutgifterna ökar. Totalt sett minskar hushållstransfereringarna något som andel av BNP fram till 2020.

Tabell 20: Primära utgifter som andel av BNP

Förändring i procentenheter

	2007–2020	2020–2050
Primära utgifter	1,9	0,2
Hushållstransfereringar	-0,3	-0,8
Transfereringar till företag och utland	-0,2	-0,1
Offentlig konsumtion	-1,3	1,0
Investeringar	-0,1	0,0
Teknisk justering	3,9	0,0

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Mellan 2020 och 2030 beräknas de primära utgifterna som andel av BNP öka med ca 2 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. Den tekniska justeringen (den ospecificerade utgiftsökningen) blir något större än förändringen i finansiellt sparande mellan 2010–2015. Detta beror på att de åldersanknutna utgifterna faktiskt minskar under denna period. Det är först efter 2015 som det demografiska utgiftstrycket sätter in på allvar.

Tabell 21: Offentliga finanser

Procent av BNP

	2000	2007	2010	2015	2020	2030	2040	2050
Primära inkomster	55,2	51,8	50,3	50,5	50,7	51,1	50,9	50,3
Skatter och avgifter	52,0	48,4	47,2	47,7	48,0	48,6	48,7	48,3
Övriga inkomster	3,2	3,4	3,1	2,9	2,7	2,4	2,2	2,0
Primära utgifter	50,3	49,3	47,4	50,6	51,2	53,3	52,8	51,4
Transfereringar	21,3	19,8	18,8	19,0	19,2	19,6	19,2	18,4
Konsumtion	26,3	26,6	25,8	24,9	25,3	26,9	26,8	26,3
Investeringar	2,6	2,9	2,8	2,7	2,8	2,9	2,9	2,8
Teknisk justering	0,0	0,0	0,0	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9
Primärt finansiellt sparande	5,0	2,5	2,8	-0,1	-0,5	-2,2	-1,9	-1,1
Kapitalinkomster netto	-1,1	0,4	0,7	1,1	1,2	0,8	-0,1	-0,7
Finansiellt sparande	3,8	2,9	3,6	1,0	0,7	-1,4	-2,0	-1,8
Finansiell ställning								
Konsoliderad bruttoskuld	54,4	39,7	24,5	12,6	7,8	10,4	22,3	32,0
Justerad bruttoskuld ¹	34,1	14,2	1,2	-7,3	-8,8	1,0	20,2	32,1
Nettoskuld	5,5	-17,7	-24,4	-31,0	-31,6	-20,6	0,5	13,8

¹ Konsoliderad bruttoskuld minus pensionssystemets tillgångar utöver statspapper.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

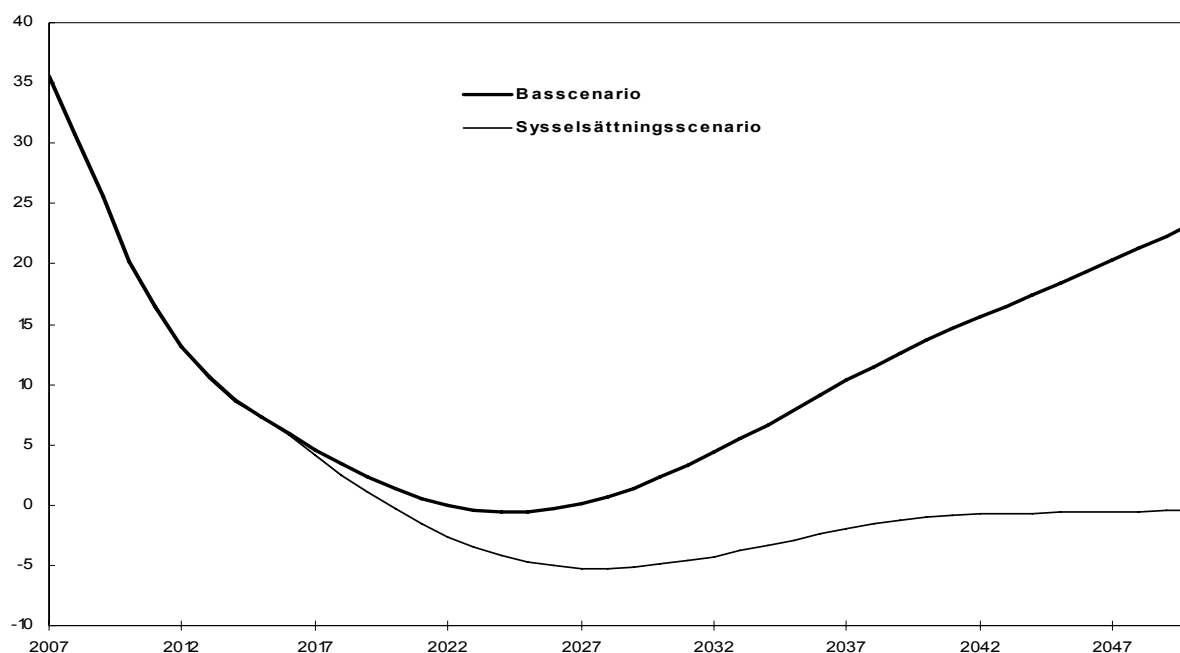
Hållbara offentliga finanser

Det finns ingen entydig definition av offentligfinansiell hållbarhet. Ett sätt, som bl.a. använts i långtidsutredningen, är att skuldsituationen inte ska försämrats över en period som är överblickbar men ändå 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 med detta synsätt anses vara hållbar.

I diagram 7 illustreras statsskuldens utveckling som andel av BNP fram till 2050. I diagrammet visas utvecklingen för både basscenariot och det s.k. sysselsättningsscenariot. Gemensamt för de bägge scenarierna är, som tidigare beskrivits, att de offentliga finanserna antas uppvisa ett överskott på 1 % av BNP år 2015. Den offentliga sektorns finansiella sparande antas minska linjärt mellan 2010 och 2015 från 3,6 % av BNP till 1 % av BNP. I basscenariot, som detta avsnitt hittills byggt på, försämrats saldot genom en ospecificerad utgiftsökning som inte antas påverka ekonomins funktionssätt i övrigt. I sysselsättningsscenariot åstadkoms neddragningen av budgetsaldot genom skattesänkningar som är utformade så att arbetsutbudet stimuleras.

Diagram 7: Statsskuld

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Kalkylen för basscenariot resulterar i en skuldkvot 2050 som är något lägre än 2007. Samtidigt visar skuldkvotens ökning under periodens senare del att hållbarhetsproblem kan uppkomma efter 2050.

Den uppåtgående skuldkvoten inger en viss oro att de offentliga finanserna sannolikt inte är hållbara om tidsperspektivet sträcks ut längre in i framtiden. Dessutom har långtidsutredningens hållbarhetsdefinition en svaghet i att statliga utförsäljningar ger en felaktig bild av ökad hållbarhet. Nedan redovisas en mer formell hållbarhetsanalys som utgår från nettoskulden.

I strikt mening är de offentliga finanserna hållbara om nuvärdet av alla framtida inkomster och utgifter, exklusive räntor, är lika med nettoskulden i periodens början. EU-kommissionen har tagit fram en indikator som bygger på en sådan strikt hållbarhetsdefinition.¹² Indikatoren, kallad S2, anger den permanenta budgetförstärkning som krävs för att strikt hållbarhet ska uppnås. S2 uttrycks i andel av BNP och blir i basscenariot 0,0 och i sysselsättningsscenariot -0,8. Det neutrala värdet betyder att de offentliga finanserna är hållbara enligt detta kriterium men att de inte tål någon som helst permanent budgetförsvagning (ökade utgifter eller minskade skatter). I sysselsättningsscenariot finns däremot utrymme för en permanent budgetförsvagning på 0,8 % av BNP utan att hållbarheten äventyras.

De offentliga finanserna kan alltså betraktas som långsiktigt hållbara i både basscenariot och sysselsättningsscenariot. Man bör dock betänka att hållbarheten är svag i basscenariot och att långa framskrivningar är behäftade med stor osäkerhet. Scenariot illustrerar

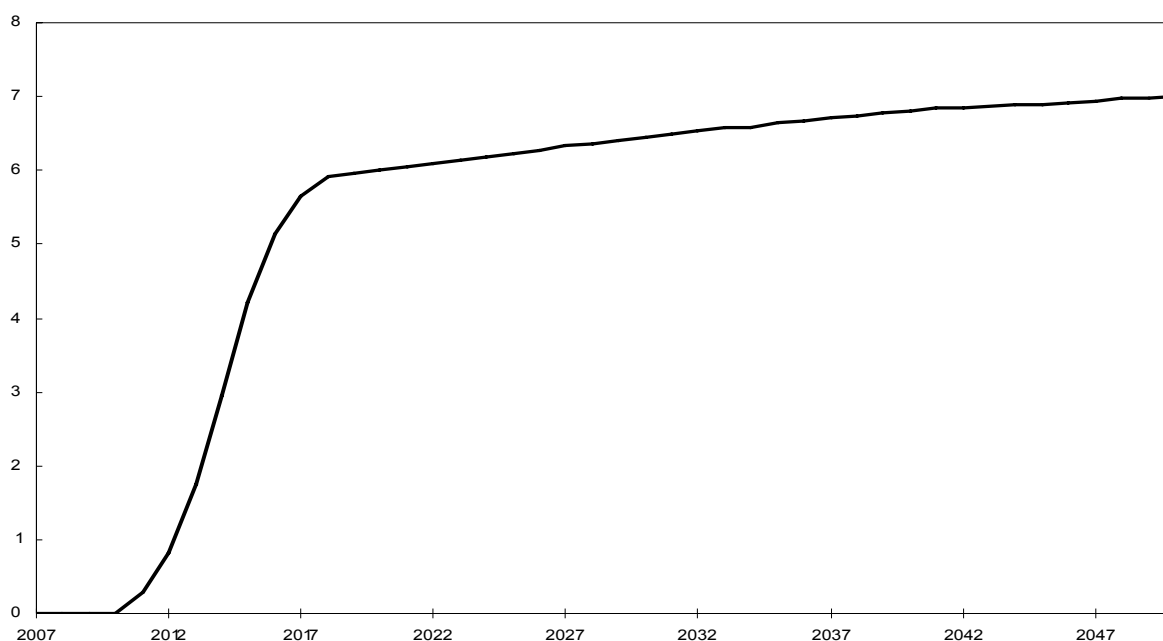
¹² Long-term Sustainability of Public Finances in the European Union, European Economy no. 4/2006.

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

Sysselsättningsscenarioet illustrerar tydligt den avgörande betydelse som en permanent ökad sysselsättning har för det framtida välståndet. Under tioårsperioden 2010–2020 ökar sysselsättning och BNP betydligt snabbare i detta scenario. Den permanenta sysselsättningsökningen motsvarar 180 000 personer och BNP ligger efter anpassningen varaktigt över 6 % högre än i basscenarioet (diagram 8).¹³ Utöver det generellt ökade välstånd en fortsatt strukturellt inriktad politik sannolikt leder till medför den även utrymme för framtida reformer i form av ytterligare skattesänkningar eller satsningar på exempelvis vård och omsorgstjänster.

Diagram 8: BNP-effekt av sysselsättningsscenarioet

Procent



Anm: I diagrammet anges den ökning av BNP som uppkommer i sysselsättningsscenarioet i förhållande till basscenarioet.
Källa: Finansdepartementet.

Bedömningen att de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara i basscenarioet 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 för perioden efter 2010. 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 det finansieras

¹³ Effekten på BNP är beräknad på ett förenklat sätt. Den sysselsättningseffekt som skattesänkningarna medför får i beräkningarna fullt genomslag på produktionsnivån. I verkligheten skulle dock en sådan sysselsättningsökning påverka produktiviteten och BNP-effekten skulle då sannolikt inte bli fullt så stor. Arbete med metodförbättringar på detta område pågår och ambitionen är att Sverige i nästa års uppdaterade konvergensprogram ska kunna presentera beräkningar med sådana mekanismer.

privat, vilket i så fall kommer att få fördelningsmässiga konsekvenser. I sysselsättningsscenarioet finns ett visst utrymme för ökad offentlig finansiering.

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 ska bestå.¹⁴ Högre produktivitet skulle kunna kompensera ett minskat arbetsutbud vad gäller den aggregerade produktionen i ekonomin. Men om löner i såväl privat som offentlig sektor styrs av produktivitet-utvecklingen skulle en sådan ökning driva på kostnadsutvecklingen i den arbetsintensiva offentliga produktionen och skatteuttaget skulle behöva höjas ändå mer. Detta riskerar då att ytterligare minska arbetsutbudet.

¹⁴ En sådan åtgärd skulle dock riskera få till följd att sysselsättningen minskar ytterligare på sikt via de beteendeeffekter som högre skatter medför.

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 2007 som redovisas i tabell A.1.

Tabell A.1: Demografiska antaganden

	2000	2005	2010	2020	2030	2040	2050
Födelseetal	1,55	1,77	1,85	1,85	1,85	1,85	1,85
Medellivslängd, kvinnor	82	82,8	83,3	84,4	85,2	85,8	86,3
Medellivslängd, män	77,4	78,4	79,4	80,9	82,1	83,1	83,8
Nettomigration, tusental	24 600	27 100	25 000	24 300	24 400	23 800	23 400

Källor: Statistiska centralbyrån.

Tabell A.2: Skatter och avgifter

Procent av BNP

	2000	2005	2010	2015	2020	2030	2040	2050
Skatter och avgifter	52,0	50,4	47,2	47,7	48,0	48,6	48,7	48,3
Hushållens direkta skatter och avgifter								
Andel av BNP	21,3	19,3	17,1	17,1	17,2	17,3	17,3	17,2
Implicit skattesats för direkta skatter	29,5	26,4	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0
Skattebasen för direkta skatter som andel av BNP	62,6	62,8	60,3	60,3	60,5	61,0	60,9	60,3
Implicit skattesats för avgifter	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0
Skattebasen för avgifter som andel av BNP	47,3	46,7	44,4	44,0	44,2	44,7	45,0	45,3
Företagens direkta skatter								
Andel av BNP	3,8	3,7	4,0	4,0	3,9	3,8	3,8	3,8
Implicit skattesats	13,7	13,8	13,6	13,6	13,6	13,6	13,6	13,6
Skattebasen som andel av BNP	28,0	27,1	29,1	29,0	28,7	27,8	27,6	27,8
Indirekta skatter¹								
Andel av BNP	13,5	14,1	13,5	14,1	14,4	14,9	14,9	14,5
Implicit skattesats	27,3	29,3	28,9	28,6	28,4	28,3	28,2	28,1
Skattebasen som andel av BNP	49,5	48,1	46,6	49,4	50,7	52,4	52,8	51,8
Arbetsgivaravgifter och egenföretagaravgifter²								
Andel av BNP	13,3	13,2	12,6	12,5	12,5	12,6	12,7	12,8
Implicit skattesats	32,5	32,7	31,3	31,3	31,3	31,2	31,2	31,2
Skattebasen som andel av BNP	40,9	40,4	40,2	40,0	40,1	40,5	40,7	41,0

¹ Exklusive löneberoende indirekta skatter.

² Inklusive löneberoende indirekta skatter.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Offentliga inkomster

En schablonmässig metod för framskrivningar av offentliga sektorns inkomster är att 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.

Sammantaget minskar skattekvoten (skatter och avgifter som andel av BNP) med 2,1 procentenheter under perioden 2005–2050.

Offentliga konsumtionsutgifter

Beräkningen av de offentliga konsumtionsutgifterna bygger på ålders- och könsfördelade styckkostnader¹⁵ 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 framför allt 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 produktivitet-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	27,9	27,1	25,8	24,9	25,3	26,9	26,8	26,3
Barnomsorg	1,7	1,6	1,6	1,6	1,7	1,7	1,6	1,6
Ungdomsutbildning	3,9	3,8	3,5	3,2	3,3	3,4	3,3	3,1
Vuxenutbildning	2,1	2,0	1,8	1,7	1,6	1,6	1,6	1,5
Sjukvård	6,2	6,2	5,9	5,8	6,0	6,4	6,5	6,3
Äldreomsorg	3,9	4,1	4,1	4,1	4,4	5,7	6,1	6,3
Arbetsmarknadsåtgärder	0,1	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Övrig verksamhet	10,0	9,4	8,8	8,4	8,3	8,1	7,7	7,3

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Transfereringar

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

¹⁵ Dessa styckkostnader baseras på konsumtionsmönster år 1999.

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	21,3	21,9	18,8	19,0	19,2	19,6	19,2	18,4
Transfereringar till hushåll	18,2	18,3	15,6	15,9	16,1	16,4	16,1	15,3
Ålderdom	8,4	8,7	8,3	8,8	8,8	8,9	8,5	7,7
Ohälsa	3,8	4,3	3,4	3,2	3,3	3,4	3,5	3,5
Barn/studier	2,3	2,2	2,0	2,0	2,0	2,1	2,1	2,1
Arbetsmarknad	1,9	1,6	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Övrigt	1,7	1,5	1,2	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3
Transfereringar till företag	1,9	2,0	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,6
Transfereringar till utland	1,2	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5

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. De växande utgifterna medför att ålderspensionssystemets tillgångar är förbrukade vid utgången av beräkningsperioden. Om beräkningarna sträcks ut längre in i framtiden kommer pensionssystemet dock åter att ackumulera tillgångar.

Tabell A.5: Ålderspensionssystemet

Procent av BNP

	2000	2005	2010	2015	2020	2030	2040	2050
Inkomster	8,1	7,5	7,0	6,9	6,8	6,6	6,3	6,3
Avgifter	6,6	6,7	6,2	6,1	6,1	6,2	6,3	6,3
Räntor, utdelningar m.m.	1,5	0,8	0,8	0,8	0,7	0,4	0,1	0,0
Utgifter	8,5	6,5	6,7	7,1	7,1	7,2	6,9	6,3
Pensioner	6,3	6,3	6,6	6,9	7,0	7,1	6,8	6,2
Övrigt	2,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Finansiellt sparande	-0,4	1,0	0,3	-0,1	-0,3	-0,6	-0,5	0,0
Finansiella tillgångar, netto	32,9	28,3	26,4	22,0	18,0	10,0	2,1	0,0

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	54,4	53,8	48,9	51,4	51,7	53,8	53,8	52,9
Åldersrelaterade ¹	29,3	29,7	27,5	27,3	28	29,9	29,8	28,9
Pensioner ²	10,2	11,0	10,1	10,4	10,5	10,7	10,4	9,5
Garantipension	0,5	0,9	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5
Ålderspension	6,3	6,3	6,6	6,9	7	7,1	6,8	6,2
Övriga pensioner (förtids-, efterlevande-)	2,8	3,2	2,5	2,3	2,4	2,5	2,4	2,3
Offentliga avtalspensioner	0,6	0,6	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6
Sjukvård	6,2	6,2	5,9	5,8	6	6,4	6,5	6,3
Äldreomsorg	3,9	4,1	4,1	4,1	4,4	5,7	6,1	6,3
Barnomsorg	1,7	1,6	1,6	1,6	1,7	1,7	1,6	1,6
Utbildning	6,0	5,8	5,3	4,9	4,9	5,0	4,9	4,6
Arbetslöshetsersättning	1,4	1,2	0,5	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5
Övriga åldersrelaterade utgifter	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ränteutgifter	4,2	2,0	1,4	0,8	0,5	0,5	1,1	1,5
Summa inkomster	58,3	55,8	52,4	52,4	52,4	52,4	51,8	51,1
kapitalinkomster	3,1	2,2	2,2	1,9	1,7	1,3	1,0	0,8
därav pensionssystemet	1,5	0,8	0,8	0,8	0,7	0,4	0,1	0,0
Tillgångar i pensionsfonder	33	28,7	26,7	22,3	18,3	10,1	2,1	-0,2
därav andra tillgångar än statspapper	20,3	25,0	23,3	19,9	16,7	9,4	2,1	-0,1
Antaganden								
Arbetsproduktivitetstillväxt, BNP-nivå	3,7	2,7	1,9	1,9	1,7	1,6	1,9	1,9
BNP-tillväxt	4,3	2,9	2,2	2,2	1,8	1,6	2,2	2,0
Arbetslöshet	5,3	6,0	4,3	3,9	3,8	3,9	3,9	3,9
Befolkning 65 år och äldre som andel av total befolkning	17,2	17,3	18,6	20,3	21,2	22,9	24,1	23,7

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 2050¹⁶. Beräkningarna i denna publikation baseras emellertid på det underlag som redovisats för Riksdagen i budgetpropositionen för 2008, bilaga 2, 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 2007=100 om inte annat anges

	2007	2010	2015	2020	2030	2040	2050
Befolkning 15-64 år							
KEP	100	100,6	99,1	99,0	99,7	100,0	101,6
Konvergensprogram	100	100,3	99,0	99,4	100,6	102,0	104,5
Sysselsatta 15-64 år							
KEP	100	101,3	102,3	102,9	103,4	103,9	106,0
Konvergensprogram	100	101,3	103,4	103,3	102,9	104,2	107,1
Arbetslöshet, procent av arbetskraften							
KEP	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3
Konvergensprogram	4,4	4,3	3,9	3,8	3,9	3,9	3,9
Arbetade timmar							
KEP	100	101,3	102,3	102,9	103,4	103,9	106,0
Konvergensprogram	100	102,0	104,1	104,3	103,7	105,0	108,0
Arbetsproduktivitet							
KEP	100	107,6	122,7	138,8	170,1	201,6	239,0
Konvergensprogram	100	105,9	116,8	127,7	150,4	179,9	217,6
BNP							
KEP	100	109,0	125,5	142,8	175,8	209,5	253,3
Konvergensprogram	100	108,0	122,5	134,8	159,4	193,7	239,8
BNP per capita							
KEP	100	107,7	121,6	135,5	161,1	189,1	225,5
Konvergensprogram	100	106,5	118,2	127,0	144,8	172,2	208,4

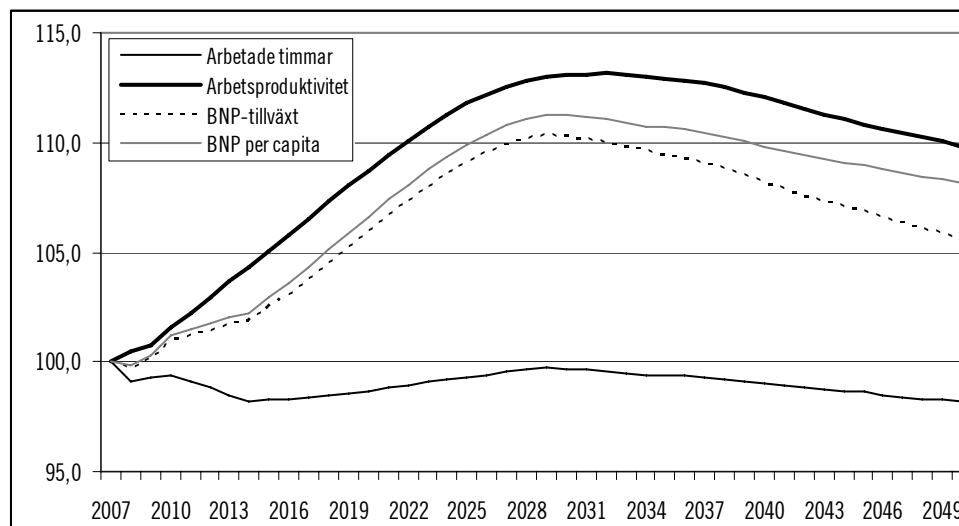
Källor: EU-kommissionen och Finansdepartementet.

Den befolkningsprognos som KEP använder är framtagen av Eurostat under våren 2005. Konvergensprogrammets beräkningar bygger på SCB:s befolkningsprognos från maj 2007. Utvecklingen av befolkningen i yrkesverksam ålder är relativt snarlik i de båda prognoserna de närmaste årtiondet. På längre sikt är befolkningsutvecklingen dock snabbare i SCB:s prognos. I KEP:s förutsättningar ligger ett antagande om en något högre öppen arbetslöshet än i det svenska konvergensprogrammet, samt antagandet att en något lägre andel av den yrkesverksamma befolkningen kommer att vara sysselsatt på sikt. De arbetsutbudsstimulerande åtgärderna som regeringen lagt fram finns inte med i KEP:s förutsättningar vilket innebär att även antalet arbetade timmar antas utvecklas något

¹⁶ 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.

långsammare än i konvergensprogrammet. Arbetsproduktiviteten utvecklas däremot starkare i KEP:s scenario än i det svenska konvergensprogrammet. I genomsnitt växer BNP per arbetad timme med 2,05 % per år från 2007 till 2050 i KEP:s underlag och med 1,82 % per år i konvergensprogrammet. Den starkare produktivetsutvecklingen leder till att BNP i volymtermer växer snabbare i KEP:s underlag.

Diagram B.1 Skillnader mellan KEP och konvergensprogrammet



Källa: Finansdepartementet.

Diagram B.1 visar hur antalet arbetade timmar, arbetsproduktiviteten, BNP och BNP per capita utvecklas från 2007 och framåt i KEP:s framskrivningar relativt det svenska konvergensprogrammet. Antalet arbetade timmar är färre i KEP:s beräkningar än i konvergensprogrammet. Den starkare utvecklingen i konvergensprogrammet uppkommer främst i början av perioden till följd av de arbetsutbudsstimulerande åtgärder som Sveriges regering lagt fast. Därefter hålls antalet arbetade timmar konstant per ålder, kön samt etnicitet¹⁷. Förändringar i ålderssammansättningen avgör sedan utvecklingen av antal arbetade timmar i ekonomin. I KEP:s beräkningar antas att antalet arbetade timmar följer sysselsättningen i den arbetsföra befolkningen. På sikt arbetas runt 1 % färre timmar i KEP:s beräkningar än i konvergensprogrammet. Arbetsproduktiviteten utvecklas snabbare i KEP:s framskrivning till början på 2030-talet, då nära 13 % mer varor och tjänster produceras per arbetstimme än i det svenska konvergensprogrammet. Därefter vänder utvecklingen och produktiviteten ökar något snabbare i det scenario som ligger till grund för beräkningarna i denna publikation, men produktivetsnivån är fortfarande 10 % högre 2050 i KEP:s beräkningar. Antagandena för antalet arbetade timmar och arbetsproduktiviteten ger BNP. Därmed följer att BNP växer snabbare i KEP:s framskrivningar fram till 2030. Under åren därefter är tillväxttakten något långsammare i KEP:s framskrivning, men BNP-nivån är drygt 5 % 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 konvergensprogrammet.

¹⁷ Etniciteten är uppdelad på svensk respektive utrikes född.

Kommissionen och KEP har 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 2007-2050			Förändring 2007-2010			Förändring 2010-2050		
	Konvergens-program	KEP	KP - KEP	Konvergens-program	KEP	KP - KEP	Konvergens-program	KEP	KP - KEP
Pensioner	-0,7	0,0	-0,6	-0,1	0,1	-0,2	-0,6	-0,1	-0,5
Sjukvård	0,3	1,0	-0,7	-0,2	0,1	-0,3	0,5	0,9	-0,4
Äldreomsorg	2,3	1,8	0,5	0,1	-0,1	0,2	2,2	1,9	0,3
Utbildning	-0,9	-0,6	-0,3	-0,3	-0,3	0,0	-0,7	-0,3	-0,4
Arbetslöshetsersättning	-0,3	0,0	-0,3	-0,2	0,0	-0,2	0,0	0,0	0,0
Summa	0,7	2,1	-1,4	-0,7	-0,2	-0,5	1,4	2,4	-1,0

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 2007-2050 uppgå till 0,7 procentenheter av BNP. Motsvarande ökning är högre i KEP:s beräkningar, 2,1 % av BNP.

Förändringen över tiden kan delas upp på medellång (2007–2010) och lång sikt (2010–2050). 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. Reduktionen som är en halv procentenhet större i konvergensprogrammet speglar regeringens politik för mandatperioden.

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 till 1,4 procentenheter av BNP i konvergensprogrammet och till 2,4 procentenheter av BNP i KEP:s beräkningar. Förklaringen ligger i att produktivitetens utvecklingen antas vara långsammare i det svenska konvergensprogrammet jämfört med KEP:s antagande. Produktivitetens utvecklingen styr löneutvecklingen i ekonomin och en stor del av kostnaden för sjukvård, äldreomsorg och utbildning utgörs av lönekostnader. Med en lägre lönekostnadsökning i konvergensprogrammet blir även kostnadsökningen för sjukvård, äldreomsorg och utbildning lägre i konvergensprogrammet än i KEP:s beräkningar. Pensionsutgifterna ökar också mindre i

konvergensprogrammet än i KEP beräkningarna av samma skäl. Den lägre produktivitetensutvecklingen ger lägre löneutveckling som i sin tur leder till lägre pensionsutbetalningar och därmed en mindre ökning av pensionsutgifterna i konvergensprogrammet. Vad gäller äldreomsorg så ökar de mer i konvergensprogrammet än i KEP:s beräkningar p.g.a. att de antas 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.

Appendix C Tabeller

Tabell C.1: Prognosförutsättningar

Årsgenomsnitt, om inget annat anges

	2006	2007	2008	2009	2010
BNP världen ¹	5,4	5,1	4,9	4,7	4,5
BNP euroområdet ¹	2,8	2,6	2,2	2,1	2,0
HIKP EU ¹	2,2	2,0	2,0	1,9	1,9
Timlön i Sverige ^{1,2}	3,4	4,4	5,1	4,9	4,2
TCW-index	127	124	122	121	122
SEK/EUR ³	9,04	9,10	8,90	8,90	8,90
EUR/USD ³	1,32	1,39	1,37	1,35	1,30
Tysk 10-årsränta, årsgenomsnitt	3,78	4,39	4,89	4,80	4,60
Svensk 10-årsränta, årsgenomsnitt	3,70	4,37	5,00	5,13	4,85
Svensk 6-månaders ränta, årsgenomsnitt	2,45	3,62	4,37	4,74	4,55
Oljepris, (Brent, USD/fat)	62	70	65	60	55

¹ Årlig procentuell förändring. ² Definition enligt Nationalräkenskaperna. ³ Kurs vid årets slut.
Källa: Finansdepartementet.

Tabell C.2: Den offentliga sektorns finanser

Procent av BNP

	Nivå 2006	2006	2007	2008	2009	2010
Inkomster	1 628	57,5	56,3	55,5	54,9	54,6
Skatter och avgifter	1 419	50,1	48,7	48,0	47,6	47,4
Skatter	1 058	37,4	36,1	36,9	36,5	36,5
Direkta skatter	573	20,2	18,9	18,6	18,8	18,8
Produkt och produktionskatter	486	17,1	17,2	18,3	17,8	17,6
Kapitalskatter	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Socialförsäkringsavgifter	364	12,9	13,1	11,5	11,3	11,3
Kapitalinkomster, konsoliderade	59	2,1	2,1	2,0	2,0	1,9
Övriga inkomster	146	5,2	5,1	5,0	5,0	5,0
Utgifter	1 558	55,0	53,3	52,6	51,8	51,1
Löner inkl. kollektiva avgifter och förbrukning	724	25,6	25,3	24,8	24,6	24,3
Löner och kollektiva avgifter	439	15,5	15,5	15,2	15,1	15,0
Förbrukning	285	10,1	9,8	9,7	9,5	9,3
Totala sociala transfereringar	559	19,7	18,6	18,0	17,8	17,7
i natura	85	3,0	3,0	3,0	2,9	2,9
transfereringar	474	16,7	15,6	15,0	14,9	14,9
Räntor EDP, konsoliderade	48	1,7	1,6	1,5	1,4	1,3
Subventioner	45	1,6	1,5	1,5	1,4	1,4
Investeringar	89	3,1	3,0	3,0	2,9	2,9
Övriga utgifter	94	3,3	3,3	3,7	3,5	3,5
Finansiellt sparande	70	2,5	3,0	2,8	3,1	3,6
Primärt finansiellt sparande	118	4,2	4,6	4,4	4,5	4,8
Tillfälliga effekter	-14	-0,5	-0,4	-0,3	0,0	0,0
Strukturellt sparande	41	1,5	2,3	2,0	2,8	3,6
Strukturellt primärt sparande	89	3,1	3,9	3,6	4,2	4,8
Staten	28	1,0	1,7	1,8	2,4	3,2
Ålderspensionssystemet	30	1,1	0,9	0,8	0,5	0,3
Kommuner	11	0,4	0,3	0,3	0,2	0,1

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Tabell C.3: Den konsoliderade bruttoskuldens utveckling

Procent av BNP

	2006	2007	2008	2009	2010
Konsoliderad bruttoskuld	47,0	39,7	34,8	29,8	24,5
Bruttoskuldens förändring	-5,2	-7,3	-4,9	-5,0	-5,3
<i>bidrag till förändringen</i>					
Primärt finansiellt sparande	-4,2	-4,6	-4,4	-4,5	-4,8
Räntor, konsoliderade	1,7	1,6	1,5	1,4	1,3
Stock-Flöde	0,3	-1,5	0,1	-0,1	-0,4
Försäljning av aktier	-0,4	-2,2	-1,6	-1,5	-1,4
Periodisering av räntor och skatter	0,3	-0,6	0,5	0,3	0,3
ÅP-systemet placeringar exkl. statsobligationer	0,7	0,9	0,7	0,5	0,3
Värdeändring på statsskulden	-0,8	-0,1	-0,2	-0,1	0,0
Övrigt	0,5	0,6	0,7	0,7	0,4
Nominell BNP-tillväxt	-3,0	-2,8	-2,2	-1,8	-1,4
Implicit ränta	3,4	3,7	4,1	4,3	4,4

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Övriga tabeller**Finansiellt sparande, sektorer, enligt ENS-95**

Procent av BNP

	2006	2007	2008	2009	2010
Offentlig sektor	2,4	2,9	2,8	3,1	3,6
Hushållssektorn	3,2	4,2	4,3	4,0	3,8
Företagssektorn	0,9	0,1	0,1	0,3	0,3
Utlandet	6,5	7,1	7,2	7,4	7,7

Källa: Finansdepartementet.

Försörjningsbalans

	Mdkr 2006 ¹	Procentuell volymförändring				
		2006	2007	2008	2009	2010
Hushållens konsumtionsutgifter	1 338	2,8	3,0	3,8	3,2	2,3
Offentliga konsumtionsutgifter	759	1,8	1,6	1,0	0,2	0,0
Statliga	207	0,8	0,3	-0,9	-0,6	-1,9
Kommunala	553	2,2	2,1	1,8	0,5	0,7
Fasta bruttoinvesteringar	507	7,9	9,4	4,6	3,5	3,4
Lagerinvesteringar ²	0	-0,0	0,2	-0,0	0,0	0,0
Export	1 451	8,7	5,3	6,0	6,0	6,0
Import	1 225	7,9	7,4	6,5	6,5	6,3
BNP	2 832	4,2	3,2	3,2	2,5	2,2
BNP, kalenderkorrigerad	–	4,5	3,4	3,0	2,5	1,9

¹ I löpande priser.² Bidrag till BNP-tillväxt.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Export och import av varor

	Mdkr 2006 ¹	Procentuell volymförändring				
		2006	2007	2008	2009	2010
Export						
Varuexport	1 084	8,0	3,2	5,4	6,0	6,0
Bearbetade varor ¹	886	8,3	3,7	5,6	6,0	6,0
Tjänsteexport	368	10,7	11,4	7,8	6,0	6,0
Total export	1 451	8,7	5,3	6,0	6,0	6,0
Exportpris		2,7	1,6	-0,4	1,2	2,0
Import						
Varuimport	928	7,7	6,9	6,8	—	—
Bearbetade varor ²	683	9,8	8,4	8,2	—	—
Tjänsteimport	296	8,5	9,0	5,8	—	—
Total import	1 225	7,9	7,4	6,5	6,5	6,3
Importpris	—	3,5	0,0	-0,6	0,6	1,7

¹ I löpande priser.

² Varugrupper enligt SNI.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Hushållens ekonomi

	Mdkr 2006 ¹	Procentuell förändring, löpande priser				
		2006	2007	2008	2009	2010
Real disponibel inkomst ²	1 379	2,2	5,4	4,0	2,5	1,8
Prisindex ³	—	1,3	1,5	2,2	2,4	2,4
Nominell disponibel inkomst	1 379	3,5	7,0	6,3	4,9	4,2
varav						
Lönsumma ⁴	1 137	5,4	7,1	6,4	5,2	4,0
Övriga faktorinkomster	249	5,8	6,4	6,9	4,6	4,2
Räntor och utdelningar, netto ⁵	10	-0,3	0,1	-0,1	0,1	0,2
Offentliga transfereringar	497	1,8	-0,9	2,4	4,2	4,8
Privata transfereringar	44	-3,8	0,9	1,1	4,7	4,6
Skatter och avgifter	-559	5,3	-0,4	2,4	5,1	4,6
Hushållens sparande						
	Mdkr 2006 ¹	2006	2007	2008	2009	2010
Eget sparande	40	2,9	5,1	5,2	4,6	4,1
Nettosparande i avtalspensioner (inklusive pps)	81	5,9	5,8	5,9	6,0	6,1
Total sparkvot ⁶	122	8,3	10,3	10,5	10,0	9,6
Finansiellt sparande	92	6,6	8,5	8,7	8,2	7,8

¹ I löpande priser.

² Hushållens reala disponibla inkomst beräknas genom att den nominella inkomsten deflateras med implicitprisindex för hushållens konsumtionsutgifter.

³ Implicitprisindex för hushållens konsumtionsutgifter.

⁴ Lönsumman motsvarar antalet arbetade timmar multiplicerat med timlön.

⁵ Vid räntor och utdelningar anges nettobidraget i procentuell volymförändring.

⁶ Total sparkvot = nettosparande inklusive sparande i avtalspensioner (inklusive premiepensionssparande)/ (disponibel inkomst + nettosparande i avtalspensioner (inkl. PPS)).

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.