



REGERINGSKANSLIET

Finansdepartementet

Uppdatering av Sveriges konvergensprogram

November 2000

I Inledning

I enlighet med rådets förordning (EG) 1466/47 överlämnade Sverige i december 1998 sitt konvergensprogram. Programmet utvärderades och godkändes av rådet under våren 1999. Enligt rådets förordning skall en uppdatering av konvergensprogrammet inlämnas årligen. En första uppdatering överlämnades i november 1999 och godkändes tidigt år 2000. Föreliggande uppdatering har utarbetats parallellt med budgetpropositionen för år 2001 som förelades riksdagen den 20 september 2000. Budgetpropositionen bygger på en överenskommelse mellan den socialdemokratiska regeringen, Vänsterpartiet och Miljöpartiet.

Uppdateringen av konvergensprogrammet baseras på den bedömning av den svenska ekonomin som redovisas i budgetpropositionen för år 2001. Denna bedömning innebär att utsikterna för åren 2000 och 2001 har förbättrats avsevärt jämfört med prognosen i konvergensprogrammet 1998. Även i jämförelse med det uppdaterade programmet 1999 är förbättringen markant. Den ekonomiska politikens inriktning och de budgetpolitiska mål som presenterades i konvergensprogrammet 1998 ligger fast. Detta innebär bl.a. att de offentliga finanserna skall uppvisa ett överskott på 2 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel och att utgifterna inte skall överstiga de uppsatta utgiftstaken.

II Utgångspunkter för den ekonomiska politiken

Den ekonomiska politiken syftar till att understödja och förlänga de senare årens goda ekonomiska utveckling. Därmed skapas förutsättningar för minskad arbetslöshet och ökad sysselsättning. Målet att sänka den öppna arbetslösheten år 2000 till 4 procent av arbetskraften har så gott som uppnåtts. Målet är att öka andelen sysselsatta i åldrarna 20–64 år till 80 procent år 2004.

Grundläggande för en utveckling med god tillväxt, hög sysselsättning och låg inflation är en bibehållen fast kontroll över de offentliga finanserna. De svenska erfarenheterna visar att medelfristiga mål för offentligt sparande och tak för utgifterna utgör ett väsentligt stöd för budgetpolitiken. Enligt stabilitets- och tillväxtpakten skall medlemsstaterna eftersträva offentliga finanser som i ett medelfristigt perspektiv befinner sig nära balans eller i överskott. Den svenska riksdagen har ställt sig bakom regeringens medelfristiga mål om ett överskott i den offentliga sektorns finansiella sparande på motsvarande 2 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Detta mål ligger fast.

Härmed skapas en stabil grund inför de utmaningar som följer av att andelen äldre i befolkningen ökar kraftigt framöver. Överskotten ger

också en säkerhetsmarginal i de offentliga finanserna så att det är möjligt att möta nästa lågkonjunktur med en motverkande finanspolitik.

Utifrån det långsiktiga målet fastställs mål för varje enskilt år. Regeringen föreslår i budgetpropositionen ett mål för de offentliga finanserna det kommande året. Målet bestäms utifrån den bedömning av konjunkturläget och andra relevanta faktorer som då kan göras. I enlighet med detta föreslår regeringen i budgetpropositionen för 2001 att målet för överskottet i de offentliga finanserna 2001 höjs från 2,0 till 2,5 procent av BNP för att minska risken för överhettning. Även efter denna höjning bedöms överskottet i de offentliga finanserna överstiga det nu uppsatta målet och uppgå till 3,5 procent av BNP, givet den bedömning av den ekonomiska utvecklingen som nu kan göras. Detta överstigande överskott, som bl.a. är en följd av extraordinära inkomster, skall ses som en säkerhetsmarginal och kommer inte att utnyttjas till reformer.

Ett viktigt led i att uppnå de finanspolitiska målen är den striktare budgetprocess som tillämpas sedan år 1997, med bl.a. av riksdagen fastställda treåriga nominella tak för de statliga utgifterna inklusive utgifterna för ålderspensionerna. De fastställda utgiftstaken minskar som andel av BNP fram till 2002 och stabiliseras 2003. För kommuner och landsting gäller fr.o.m. år 2000 ett krav på balanserade budgetar.

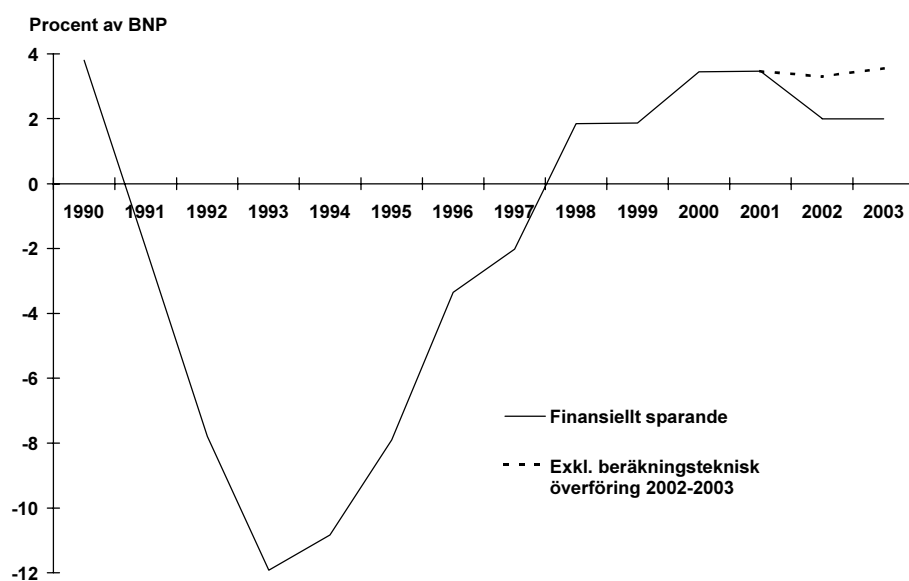
I den lagstiftning rörande Riksbankens ställning, som trädde i kraft 1999, fastställs att målet för penningpolitiken är att upprätthålla ett fast penningvärde. Riksbanken har preciserat målet till en inflation på 2 procent, ± 1 procentenhet, mätt med konsumentprisindex. Riksbanken har förtydligat att det kan finnas skäl att avvika från denna beslutsregel. Det kan gälla om KPI påverkas av tillfälliga faktorer som inte bedöms påverka inflationen varaktigt eller om större avvikelser inträffar och en snabb återgång till målet skulle vara förenat med stora realekonomiska kostnader. I sådana situationer klargör Riksbanken i förväg hur stor avvikelse från inflationsmålet som kan vara motiverat på 1–2 års sikt. Detta innebär att Riksbanken normalt i penningpolitikens uppläggning bortser från effekter på inflationen av ändrade indirekta skatter, subventioner och räntekostnader för egna hem. Denna underliggande inflation mäts för närvarande med indexet UND1X. Lagstiftningen innebär också att en direktion självständigt beslutar i penningpolitiska frågor. När det gäller valutapolitiken beslutar regeringen om växelkurssystemet, medan Riksbanken ansvarar för den praktiska tillämpningen, t.ex. vilken centralkurs som gäller i ett fast växelkurssystem. Sveriges erfarenheter av den nuvarande penningpolitiska regimen, med inflationsmål och rörlig växelkurs, är goda. En knytning av kronan till ERM2 är för närvarande inte aktuell.

III Den ekonomiska politiken

Den djupa recessionen i början av 1990-talet medförde kraftiga underskott i de offentliga finanserna, se diagram 1. Den offentliga sektorns finansiella underskott uppgick år 1994 till 11 procent av BNP och den offentliga skulden växte snabbt. Den kraftiga uppgången i arbetslösheten ledde till starkt stigande offentliga utgifter, se diagram 2. Under åren 1995–1998 inriktades finanspolitiken på att eliminera underskotten i de offentliga finanserna. Genom ett omfattande konsolideringsprogram förbättrades de offentliga finanserna till ett överskott på omkring 2 procent åren 1998 och 1999. De strukturella överskotten var ännu högre eftersom resursutnyttjandet dessa år alltjämt var lägre än den potentiella nivån.

Efterhand som de offentliga finanserna har förbättrats har det varit möjligt att återgå till en mindre stram finanspolitik. Vissa utgiftsökningar inom prioriterade områden har varit möjliga. Med början 1999 har det varit möjligt att genomföra skattesänkningar med särskild inriktning på inkomstskatten för låg och medelinkomsttagare. Dessa lättnader har kunnat genomföras samtidigt som regeringens mål om 2 procents överskott i de offentliga finanserna har kunnat uppnås och även överträffats.

Diagram 1: Den offentliga sektorns finansiella sparande inklusive samt exklusive beräkningsteknisk överföring

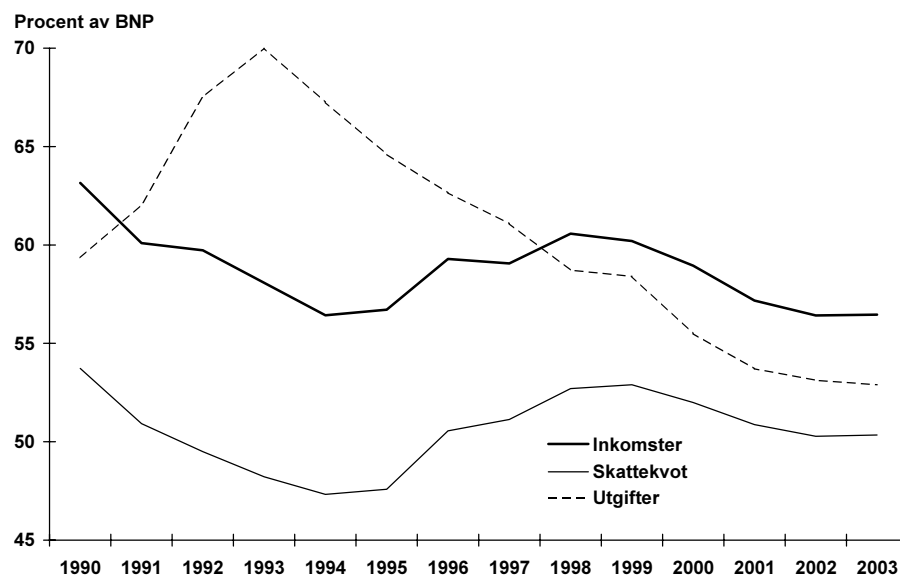


Kommentar: Det sparandeöverskott som överstiger det budgetpolitiska målet om 2 procent av BNP överförs som ett beräkningstekniskt antagande till hushållssektorn.

I budgetpropositionen för 2001 föreslås ytterligare sänkning av inkomstskatten för hushåll med samma inriktning som för år 2000.

Därtill föreslås en grön skatteväxling, som innebär att energiskatterna höjs och skatten på arbete sänks i motsvarande grad. För att undvika ett ökat skatteuttag till följd av att frysningen av taxeringsvärdena upphör föreslås sänkningar av fastighets- och förmögenhetsskattesatserna. Effekten av de i budgetpropositionen föreslagna och tidigare beslutade skatteförändringarna är att skatterna sänks med drygt 22 miljarder kronor eller 1 procent av BNP år 2001, se tabell 1. De skattesänkningar som föreslås i budgetpropositionen för 2001 uppgår till ca 16 miljarder kronor.

Diagram 2: Den offentliga sektorns inkomster, utgifter och skattekvot



År 1999 presenterade regeringen en plan för reform av inkomstskatten för hushåll. Reformen innehåller två delar. Den första delen består i en kompensation för egenavgifterna till ålderspensionssystemet. Den andra delen består i att den nedre skiktgränsen i skatteskalen höjs så att andelen som betalar statsskatt endast skall omfatta 15 procent av skattebetalarna. År 2001 kommer hälften av dessa två reformer att ha genomförts. Regeringens avsikt är att därefter gå vidare enligt denna plan. Ytterligare skattesänkningar måste emellertid vägas mot konjunktursituationen, utfallet i de kommande löneförhandlingarna och att överskotten är tillräckligt stora i relation till det uppsatta målet. Därutöver planeras en grön skatteväxling under perioden fram till 2010 som avses bli budgetneutral. Sänkta inkomstskatter och arbetsgivaravgifter växlas mot ökade energiskatter.

Tabell 1: Skatteförändringar som träder i kraft 2001

Miljarder kronor		2001
Inkomstskatter för hushåll		-14,6
Inkomstskatter för bolag		-3,1
Arbetsgivaravgifter		-1,8
Egendomsskatter		-3,0
Energiskatter		3,3
Övrigt		-3,1
Summa skatteförändringar¹		-22,3

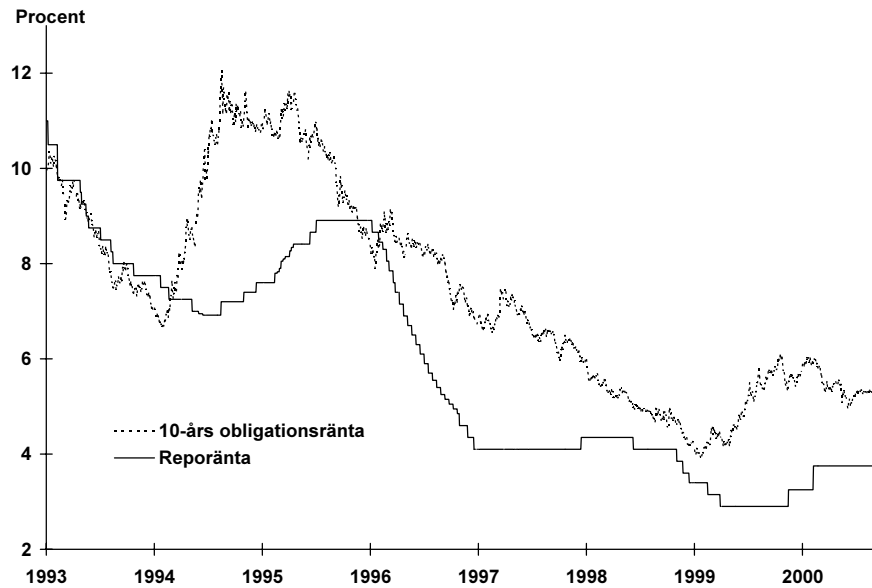
¹ Bruttoeffekter av regeländringar, periodiserad redovisning

Även på utgiftssidan förslås vissa ökningarna i 2000 års ekonomiska vårproposition och i budgetpropositionen för år 2001. Tillsammans med tidigare fattade beslut träder reformer på nära 13 miljarder kronor i kraft 2001, se tabell 2.

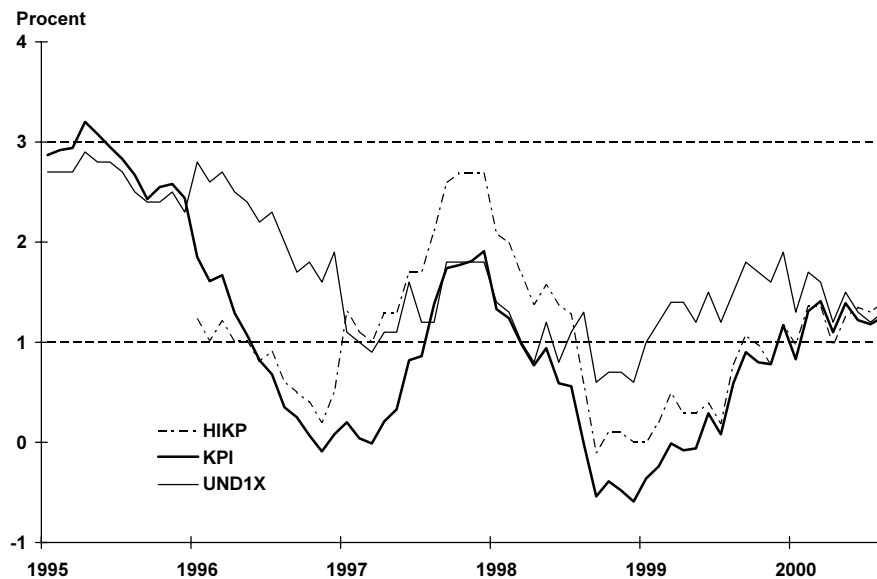
Tabell 2: Större utgiftsreformer som träder i kraft 2001

Miljarder kronor		2001
UO 2	Regeringskansliet	0,2
UO 4	Rättsväsendet	0,8
UO 6/15	Pensionsrätt totalförsvarsplikt/studier	0,9
UO 7	Höjt biståndsmål	0,2
UO 9	Assistansersättning +65	0,3
UO 9	Tandvård	0,1
UO 11	Sämst ställda pensionärer	1,1
UO 12/15	Höjt barnbidrag	2,4
UO 15/16	Kunskap och kompetens	1,4
UO 16	Skolsatsning	0,5
UO 18	Investeringsbidrag för studentbostäder	0,3
UO 19	Försvarsomställning	0,2
UO 20	Miljösatsning	0,4
UO 25	Vård, skola och omsorg	4,0
Summa utgiftsreformer		12,8

Riksbanken sänkte stegvis reporäntan mellan januari och december 1996 med sammanlagt ca 4,8 procentenheter till 4,1 procent. Därefter var reporäntan i princip oförändrad till november 1998 då en ny rad sänkningar inleddes. Mellan april och november 1999 hölls reporäntan konstant på 2,9 procent. Därefter höjdes reporäntan i två steg. Sedan mars 2000 är reporäntan 3,75 procent.

Diagram 3: Ränteutvecklingen i Sverige

År 1998 var inflationen mätt med KPI $-0,6$ procent och ökade 1999 till $1,2$ procent medan den mätt med Riksbankens underliggande mått ökade från $0,6$ procent till $1,9$ procent. I september 2000 uppgick inflationen enligt både KPI och UND1X till $1,3$ procent varav hälften förklaras av högre priser på bensin och dieselolja. Sverige tillhör de länder inom EU som har lägst inflation, vilket innebär att inflationskriteriet enligt art. 121 i EG-fördraget är med marginal uppfyllt.

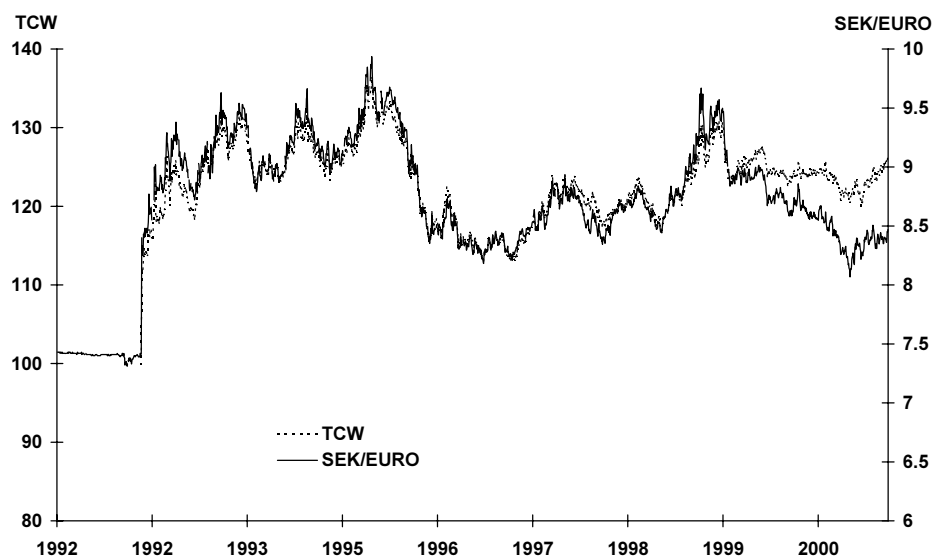
Diagram 4: Inflationen samt Riksbankens toleransintervall

Under den internationella ränteuppgången har de svenska obligationsräntorna stigit något mindre än de tyska. Räntegapet mot Tyskland som för fem år sedan var drygt 4 procentenheter, har i det närmaste

försvunnit. Saneringen av de offentliga finanserna och förtroendet för prisstabiliteten har lagt grunden för denna utveckling. Under tredje kvartalet 2000 låg den långa räntan i genomsnitt ca 5 hundraedels procentenheter över den tyska.

Sverige tillämpar sedan 1992 en rörlig växelkurs, vilket innebär att valutakursen inte är en målvariabel för penningpolitiken. Med ett explicit inflationsmål och rörlig växelkurs bestäms kronans värde kortsiktigt av de internationella kapitalflödena och på längre sikt av ekonomiska fundamenta. Sveriges erfarenhet av den nuvarande politiken, inriktad på prisstabilitet i kombination med rörlig växelkurs, är goda. En trovärdig och uthållig politik med denna inriktning skapar förutsättningar för en långsiktigt stabil valuta. Under år 1999 och första kvartalet 2000 stärktes kronan gentemot euron, bl.a. till följd av att konjunkturen utvecklades mer positivt i Sverige än i euro-området. Därefter har en viss försvagning skett. Förstärkningen gentemot euron har motverkats av en försvagning gentemot dollarn. Gentemot ett handelsvägt genomsnitt av valutor, TCW, har kronan sedan början av 1999 varit relativt stabil.

Diagram 5: Kronans utveckling mot Euron och mot ett handelsvägt index, TCW



IV Den ekonomiska utvecklingen

De stabila offentliga finanserna och trovärdigheten i inflationsmålet lägger grunden till att svensk ekonomi fortsätter att utvecklas gynnsamt. Sysselsättningen stiger och arbetslösheten faller samtidigt som inflationstrycket är måttligt. Det gynnsamma internationella konjunkturläget bidrar till snabbt ökande svensk export.

Tabell 3: Försörjningsbalans¹

Årlig procentuell volymförändring

	1999	2000	2001	2002	2003
Hushållens konsumtionsutgifter ²	4,1	4,7	3,4	2,1	2,1
Offentliga konsumtionsutgifter ²	1,8	-1,4	0,9	1,0	0,9
Fasta bruttoinvesteringar	8,1	5,1	6,8	2,5	2,8
Lagerinvesteringar ³	-0,5	0,2	-0,1	0,0	0,0
Export	5,2	9,8	7,7	5,9	5,7
Import	5,0	8,8	7,5	6,0	5,9
BNP	3,8	3,9	3,5	2,1	2,1

¹ År 2000–2001 är prognosår, 2002–2003 är kalkylerade enligt förutsättningarna i tabell B1, vilket bl.a. innebär att ekonomin växer i trendmässig takt.

² Utvecklingstalet för år 2000 påverkas av att Svenska kyrkan fr.o.m. detta år flyttas från den offentliga sektorn till hushållssektorn. Exklusive denna effekt blir utvecklingstalen 3,7 för hushållens konsumtionsutgifter respektive 0,6 offentliga konsumtionsutgifter.

³ Procent av BNP

En hög efterfrågan, stigande sysselsättning och en industriledd uppgång i produktivitetstillväxten bidrar till att BNP förväntas öka med ca 4 procent 2000 och 3,5 procent 2001. Den underliggande inflationen är låg även om oljeprisökningarna under 2000 har höjt konsumentpriserna något. Hushållens reala disponibla inkomst bedöms stiga med 3,5 procent år 2000 och drygt 4 procent år 2001. Den goda inkomstutvecklingen hänger samman med den förväntade sysselsättningsuppgången, de i år genomförda och för nästa år föreslagna inkomstskattesänkningarna samt den låga inflationen, som stärker reallönstillväxten. Hushållens kraftigt förbättrade förmögenhetsställning ökar hushållens konsumtionsbenägenhet ytterligare. Den privata konsumtionen väntas öka med ca 3,5 procent per år 2000 och 2001 och den offentliga konsumtionen med 0,6 procent år 2000 och 0,9 år 2001. Bruttoinvesteringarna väntas öka med ca 5 procent 2000 och ca 7 procent 2001. Investeringarna i kommersiella fastigheter och inom telebranschen bedöms öka särskilt kraftigt. Även bostadsinvesteringarna väntas öka men är mer svårbedömda bl.a. på grund av utbudsrestriktioner. Nettoexporten väntas bidra med 1,0 respektive 0,2 procentenheter till BNP-tillväxten.

Sysselsättningsutvecklingen under det första halvåret 2000 har varit mycket positiv och överträffat tidigare förväntningar. Sysselsättningen beräknas år 2000 öka med 2 procent och 2001 med 1,3 procent, en sammantagen ökning med 134 000 personer. Detta innebär att den reguljära sysselsättningsgraden för personer mellan 20 och 64 år, som enligt regeringens mål skall uppgå till 80 procent 2004, beräknas stiga från 75,9 procent år 1999 till 77,7 procent år 2001. Den öppna arbetslösheten beräknas falla till 3,8 procent 2001. Den relativt snabba sysselsättningsökningen innebär att de lediga resurserna i ekonomin minskar framöver. Därmed ökar risken för större löneökningar än vad

som är förenligt med en balanserad ekonomisk utveckling. Å andra sidan kan produktivitetstillväxten bli bättre än förväntat. Sammantaget väntas inflationen stiga, men bli måttlig under perioden 2000–2001 och ligga under inflationsmålet.

I finansdepartementets prognos har styrräntan antagits höjas 0,5 procentenheter till 4,25 procent under hösten 2000 och ytterligare 0,5 procentenheter under 2001. I det medelfristiga perspektivet antas reporäntan uppgå till 4,5 procent.

För åren 2002 och 2003 görs ingen bedömning av konjunktursituationen. BNP antas följa den långsiktiga tillväxttenden i ekonomin på 2 procent. På grund av neddragningar i vissa utbildningssatsningar och konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska program ökar arbetskraftsutbudet, vilket antas ge en tillväxt något över den långsiktiga trenden. Sysselsättningen antas därför kunna växa något snabbare än den arbetsföra befolkningen åren 2002 och 2003 utan att det uppstår inflationsdrivande löneökningar. Sysselsättningsgraden väntas öka till 78,0 procent år 2003.

Tabell 4: Nyckeltal¹

Procent, om inget annat anges

	1999	2000	2001	2002	2003
KPI, dec-dec	1,2	1,1	1,7	2,0	2,0
HIKP, dec-dec	1,2	0,9	1,3	–	–
UND1X, dec-dec	1,9	1,0	1,3	–	–
Timplöneökning	3,4	3,5	3,5	3,5	3,5
Antal sysselsatta	2,2	2,0	1,3	0,5	0,5
Öppen arbetslöshet ²	5,6	4,6	3,8	3,9	4,0
Arbetsmarknadspolitiska program ²	3,1	2,6	2,6	2,3	2,0
Bytesbalans ³	2,5	2,6	3,6	4,0	4,2
Disponibel inkomst ⁴	3,3	3,4	4,2	4,9	2,3
Sparkvot (nivå) ⁵	2,1	2,2	2,9	5,6	5,7

¹ Se även tabell B1 för prognosförutsättningar

² Procent av arbetskraften

³ Procent av BNP

⁴ Real förändring. Utvecklingstalet för år 2000 påverkas av att Svenska kyrkan fr.o.m. år 2000 ingår i hushållssektorn och presenteras här exklusive denna effekt. Inklusive denna institutionella omklassificering blir utvecklingstalet 4,4 procent. För 2002 och 2003 redovisas utvecklingen inklusive effekter av beräkningsteknisk överföring till hushållen av offentliga överskott utöver den målsatta nivån på 2 procent av BNP. I sparkvoten ingår sparande i avtalspensioner.

⁵ Procent av disponibelinkomsten

Den starka BNP-tillväxten och den snabba sysselsättningsökning som skett det senaste året har hittills kunnat kombineras med låg inflation och låga inflationsförväntningar. Möjligheten finns att arbetsmarknaden och lönebildningen fungerar bättre än vad som antagits, vilket skulle innebära att den potentiella produktionsnivån blir högre än vad som

antagits i kalkylen. Detta kommer att visa sig i kommande avtalsrörelse. Därtill kan den potentiella BNP-tillväxten tänkas bli högre än beräknat. Riksbanken räknar med en potentiell tillväxt på 2,0–2,5 procent. Osäkerheten om i vilken omfattning det finns lediga resurser i ekonomin år 2002 och 2003 är emellertid betydande.

V Offentliga finanser

År 1999 uppgick den offentliga sektorns finansiella sparande till 1,9 procent av BNP, 2,6 procentenheter över EU-genomsnittet på –0,7. År 2000 beräknas sparandet till 3,4 procent av BNP. Med hänsyn tagen till de i budgetpropositionen föreslagna skattesänkningarna och andra åtgärder väntas överskottet bli 3,5 procent år 2001. Under åren 2000 och 2001 fortsätter både den offentliga sektorns inkomster och utgifter att sjunka som andel av BNP, se diagram 2. För åren 2002 och 2003 beräknas det finansiella sparandet bli 3,3 respektive 3,6 procent av BNP.

Det beräknade sparandet för 2002 och 2003 överträffar därmed budgetmålet om ett överskott på 2 procent av BNP med 30 respektive 37 miljarder kronor. Det överskjutande överskottet för dessa år antas i kalkylen beräkningstekniskt överföras till hushållssektorn. Statens ränteutgifter, statsskulden och den offentliga sektorns finansiella ställning är således för åren 2002 och 2003 beräknade med ett antagande om ett finansiellt sparande som överensstämmer med saldomålet på 2 procent av BNP.

Genom de finansiella överskotten och vissa försäljningar av statens aktieinnehav, beräknas den konsoliderade bruttoskulden år 2000 understiga referensvärdet i stabilitets- och tillväxtpakten på 60 procent av BNP och sjunka till ca 48 procent av BNP 2003. Nettoskulden förväntas vändas till en positiv finansiell ställning år 2001 och minska med ca 19 procent av BNP under perioden 1999–2003.

De prognoser som redovisats i tidigare avsnitt innebär att den offentliga sektorns finansiella sparande förbättras med 1,5 procent av BNP år 2000 till omkring 3,5 procent av BNP. Även 2001 beräknas överskottet uppgå till 3,5 procent av BNP. Om den beräkningstekniska överföringen inte beaktas beräknas överskottet ligga kvar på den nivån under resten av kalkylperioden.

De offentliga finansernas effekt på ekonomin bedöms vara åtstramande i år och i stort sett neutral de följande åren vid hittills beslutade och fastslagna åtgärder. Vid en tillväxt i ekonomin som är högre än den

långsiktiga trenden förstärks de offentliga finanserna i frånvaro av regeländringar genom de s.k. automatiska stabilisatorerna. Dessa skulle då dämpa den privata sektorns efterfrågan.

Tabell 5: Den offentliga sektorns finanser¹

Procent av BNP						
	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<i>Inkomster</i>	60,6	60,2	58,9	57,2	56,4	56,5
Skatter och avgifter	52,7	52,9	52,0	50,9	50,3	50,3
Kapitalinkomster	4,4	3,6	3,3	2,7	2,6	2,6
Övriga inkomster	3,5	3,8	3,7	3,6	3,6	3,5
<i>Utgifter</i>	58,7	58,4	55,5	53,7	53,1	52,9
Transfereringar	24,1	23,5	22,5	21,8	21,3	21,4
Konsumtion	26,7	27,0	26,3	25,9	26,0	25,9
Investeringar m.m.	1,7	2,5	2,5	2,5	2,6	2,6
Ränteutgifter	6,2	5,3	4,2	3,5	3,3	3,0
<i>Finansiellt sparande före överföring</i>	1,9	1,9	3,4	3,5	3,3	3,6
Primärt finansiellt sparande före överföring	3,7	3,7	4,3	4,3	4,0	4,0
Beräkningsteknisk överföring	–	–	–	–	1,3	1,6
<i>Finansiellt sparande efter överföring</i>	1,9	1,9	3,4	3,5	2,0	2,0
Primärt finansiellt sparande efter överföring	3,7	3,7	4,3	4,3	2,7	2,4
Konsoliderad bruttoskuld ²	72,4	65,6	58,9	53,2	50,2	48,2
Nettoskuld ²	15,8	11,4	0,5	–3,7	–5,9	–8,0

¹ I tabell B3 presenteras en finare uppdelning av posterna i denna tabell.

² För 2002–2003 redovisas den konsoliderade bruttoskulden och nettoskulden inklusive den beräkningstekniska överföringen. Exklusive denna överföring bli andelarna 48,9 respektive –7,2 för 2002 samt 47,3 respektive –8,8 för 2003.

I tabell 6 redovisas en indikator på den diskretionära finanspolitiken, dvs. den del av förändringen av de offentliga överskotten som beror på politiska beslut. Efter justering av överskottet för konjunkturutvecklingen, skatteperiodisering m.m. återstår en restpost, som utgör en grov indikator på den diskretionära finanspolitikens inriktning. I indikatorn inkluderas effekten av de åtgärder som träder i kraft under de redovisade åren. Därutöver inräknas effekterna av volymfaktorer i transfereringssystemet, vilka inte direkt beror av aktiva beslut.

Tabell 6: Finanspolitikens inriktning

Procent av BNP	1999	2000	2001	2002	2003
Förändring av finansiellt sparande före överföring	0,0	1,5	0,0	-0,2	0,3
<i>Förklarande faktorer</i>					
Konjunkturläge inkl. förändring av skattebaser	1,6	1,4	0,7	-0,2	0,0
Periodisering av skatteinkomster	-0,9	0,4	0,6	-0,6	-0,2
Köp och försäljning av fastigheter samt kapitaltransfereringar, netto	-0,9	0,0	0,0	0,0	0,0
Kapitalinkomster och ränteutgifter, netto	0,0	0,9	0,1	0,1	0,3
Justerat primärt sparande före överföring¹	0,2	-1,1	-1,3	0,5	0,2
Beräkningsteknisk överföring	-	-	-	-1,3	-0,3
Justerat primärt sparande efter överföring¹	0,2	-1,1	-1,3	-0,8	-0,1

¹ Det justerade finansiella sparandet visar finanspolitikens inriktning. Ett negativt tal innebär att inriktningen är expansiv och ett positivt tal att inriktningen är kontraktiv.

För åren 2000 och 2001 har den diskretionära finanspolitiken en expansiv inriktning enligt den redovisade indikatorn. Det skall ses mot bakgrund av att det bedöms finnas lediga resurser i ekonomin och att det s.k. produktionsgapet, dvs. skillnaden mellan faktisk och potentiell produktion, förutses slutas först i slutet av 2001. Den upprevidering av BNP som görs i prognosen bedöms således vara resultatet av en varaktig återhämtning. Det är dessutom rimligt att utgå från att en del av hushållens inkomster kommer att användas för en gradvis höjning av sparkvoten. Inflationen och inflationsförväntningarna är också fortsatt låga. Mot den bakgrunden och på grund av de automatiska stabilisatorernas storlek bedöms inte de finanspolitiska åtgärderna leda till en överhettning av ekonomi. För åren 2002 och 2003 bedöms finanspolitiken bli kontraktiv med antagandet om att ingen överföring sker till hushållen. Om hela överskotten utöver 2 procent av BNP antas överföras till hushållen skulle finanspolitiken bli expansiv år 2002. Kalkylerna för 2002 och 2003 är mycket osäkra och inga politiska beslut är tagna för hur överskjutande överskott skall användas.

Fördelningen av det finansiella sparandet mellan staten och ålderspensionssystemet påverkas av infasningen av det reformerade ålderspensionssystemet. År 2003, när infasningen är avslutad, beräknas statens finansiella sparande, efter den antagna överföringen till hushållen, visa ett underskott på ca 1 procent av BNP. Överskottet i den offentliga sektorn uppkommer i stället i ålderspensionssystemet, vars finansiella sparande beräknas bli mellan 2,5 och 3 procent av BNP dessa år. Det

lagstadgade balanskravet för den kommunala sektorn, från och med år 2000, får till följd att sektorn som helhet väntas uppvisa ett positivt finansiellt sparande. År 2000 och 2001 beräknas överskotten bli särskilt stora på grund av tillfälligt höga skatteinkomster.

Tabell 7: Finansiellt sparande och statens budgetsaldo

Procent av BNP						
	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Offentlig sektor	1,9	1,9	3,4	3,5	2,0	2,0
Staten	0,8	3,9	0,3	7,2	-0,9	-1,2
Ålderspensionssystemet	1,3	-1,9	2,5	-4,6	2,6	2,9
Kommunala sektorn	-0,3	-0,1	0,6	0,8	0,3	0,3
Statens budgetsaldo	0,5	4,2	3,7	1,0	0,1	-0,8
Statsskuld	76,7	69,7	61,7	53,3	50,8	49,3

De svenska offentliga finanserna är relativt känsliga för konjunktursvängningar. En ökning av BNP med en procent bedöms öka finansiella sparandet i den offentliga sektorn med 0,75 procent av BNP, vilket innebär att de automatiska stabilisatorerna är relativt stora. De offentliga finansernas känslighet för ränteförändringar är däremot relativt svagt och påverkas av att ålderspensionssystemet har avsevärda ränteintäkter. När den långa räntan ökar med en procentenhet ökar räntekostnaderna med ca 0,5 och ränteintäkterna med ca 0,25 procent av BNP. Således blir nettoeffekten en försämring av det finansiella sparandet 0,25 procent av BNP.

VI Strukturpolitik

Sedan 1997 har den öppna arbetslösheten minskat från drygt 8 till 4 procent, samtidigt som inflationen fallit, från 2 procent till 1,3 procent i september 2000. Trots de senaste årens goda tillväxt och snabba sysselsättningsuppgång är det underliggande inflationstrycket i den svenska ekonomin således fortfarande lågt, vilket kan tyda på att marknadernas, inklusive arbetsmarknadens, funktionssätt är bättre än vad som tidigare antagits. Till detta finns olika förklaringar: låginflationspolitiken har vunnit bred acceptans; arbetsmarknadens parter har förändrat förhandlingsprocessen så att risken för konflikter tycks ha minskat; löneutvecklingen synes också ha blivit mer anpassad till enskilda företags specifika förutsättningar.

Regeringen har vidtagit en rad åtgärder i syfte att ytterligare bidra till bättre fungerande marknader och ett mer effektivt välfärdssystem. Ett nytt pensionssystem har införts, vilket är robust för förändringar av den långsiktiga tillväxttakten och demografiska förändringar. Dessutom

stärks de ekonomiska drivkrafterna för förvärvsarbete. Till en mindre del är det nya systemet ett fonderat system. I Appendix A2 redovisas ett långsiktsscenario som illustrerar kraven på de offentliga finanserna för att klara de påfrestningar som blir följden av den ökande andelen äldre i befolkningen.

I enlighet med den plan för reformer av inkomstskatten för hushåll som beskrivs i avsnitt III kompenseras hushållen för egenavgifterna till ålderspensionssystemet samtidigt som nedre skiktgränsen i skatteskalen höjs så att andelen som betalar statlig skatt endast planeras omfatta 15 procent av inkomsttagarna. Dessa åtgärder sänker marginalskatterna för låg- och medelinkomsttagare. Detta, tillsammans med att daghemsavgifter görs mindre inkomstberoende, stimulerar därmed arbetsutbudet.

En rad reformer under 1980- och 1990-talen har förbättrat marknadernas funktionssätt. Regeringen kommer även fortsättningsvis att initiera ekonomiska reformer för att förbättra konkurrensen på olika marknader. Bland annat avser regeringen att förstärka konkurrensen inom detaljhandeln för att konsumentpriserna i Sverige skall sjunka i riktning mot den genomsnittliga nivån i EU och att förenkla reglerna för offentlig upphandling. Regeringen avser också att ytterligare befrämja konkurrensen genom att föreslå åtgärder mot kartellbildning. Sverige verkar dessutom aktivt för att återstående hinder för den fria rörligheten inom den inre marknaden skall tas bort. En mer utförlig beskrivning av de svenska åtgärderna för att förbättra marknadernas funktionssätt återfinns i den nationella rapporten till EU om ekonomiska reformer på produkt- och kapitalmarknaderna.

För att nå målet om en sysselsättningsgrad år 2004 på 80 procent måste en rad villkor uppfyllas. Löneökningstakten måste vara förenlig med produktivitetsutvecklingen och riksbankens inflationsmål, samtidigt som den ekonomiska politiken måste inriktas mot att öka arbetsutbudet. Under år 2000 har åtgärder tagits för att förbättra förutsättningarna för en lönebildning som är förenlig med bestående hög sysselsättning.

Regeringen har föreslagit att statens insatser på IT-området koncentreras till att skapa ett informationssamhälle för alla genom att understödja tillgänglighet och kompetensutveckling. En central del av detta är satsningen på s.k. bredband. För att möta efterfrågan på arbetskraft med hög kompetens ökas satsningarna på grundutbildningen och forskningen vid högskolorna.

För att i större utsträckning kunna slussa in långtidsarbetslösa i den reguljära sysselsättningen utökas det s.k. förstärkta anställningstödet för

personer som under lång tid saknat arbete och ett aktivitetskrav införs i arbetslöshetsförsäkringen. För att öka utbudet av arbetskraft bedrivs yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning och speciella IT-satsningar genomförs. Regeringen föreslår även åtgärder för att skapa bättre möjligheter till fast arbete för invandrare.

Appendix

A1 Jämförelse med tidigare konvergensprogram

I tabell A.1 jämförs det föreliggande uppdaterade konvergensprogrammen med programmen från 1998 och 1999. Tillväxten 1999 blev klart starkare än vad som angavs i 1998 års konvergensprogram, men endast marginellt högre än förväntat i det uppdaterade programmet 1999. I föreliggande uppdatering har den prognosticerade BNP-ökningen för år 2000 reviderats upp med 1,3 procentenheter i förhållande till 1998 års konvergensprogram och med 0,9 procentenheter i förhållande till det uppdaterade programmet. För år 2001 är motsvarande upprevideringar 1,0 respektive 1,3 procentenheter. För åren 2000 och 2001 har både den privata konsumtionen och exporten reviderats upp, vilket visar på bredden i den nuvarande konjunkturuppgången. Den starkare efterfrågan medför en högre sysselsättningsökning för år 2000 på ca 1 procentenhet och för 2001 på ca 0,5 procentenhet i jämförelse med 1998 års konvergensprogram. Även i jämförelse med det uppdaterade konvergensprogrammet 1999 har sysselsättningsprognosen reviderats upp. Den långa räntan väntas under prognosperioden ligga ca 0,5 procentenheter högre än vad som angavs i konvergensprogrammet 1998, men i linje med 1999 års program. Det finansiella sparandet i offentlig sektor väntas bli klart högre än vad som prognostiserades i programmen från 1998 och 1999. Detta medför en lägre bruttoskuld än vad som angavs i tidigare prognoser. I slutet av år 2000 väntas bruttoskulden ligga under referensvärdet 60 procent.

A2 De offentliga finanserna i långsiktsperspektiv

De närmaste åren föutses en god ekonomisk utveckling. Antalet sysselsatta ökar och den offentliga sektorn visar ett överskott i sitt sparande. Från och med år 2008 kommer dock andelen pensionärer i befolkningen att öka markant samtidigt som andelen personer i arbetsför ålder minskar. Detta medför att skatteintäkterna ökar i långsammare takt samtidigt som kostnader för transfereringar och offentlig konsumtion i form av vård och omsorg ökar. Den demografiska utvecklingen leder också till att andelen av befolkningen över 80 år ökar dramatiskt åren efter 2020. En sådan utveckling innebär att de offentliga utgifterna i form av vård och omsorg ökar ytterligare.

Mot den bakgrunden är det viktigt att beslut om skattesänkningar och utgiftshöjningar de närmaste åren betraktas i ett långsiktigt perspektiv.

Ett högt offentligt sparande under ett antal år framöver är nödvändigt, för att på sikt minska de offentliga ränteutgifterna.

Tabell A.1: Den offentliga sektorns finansiella sparande, bruttoskuld och makroekonomiska prognoser enligt konvergensprogrammen 1998–2000

	Procentuell förändring, om inget annat anges					
	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<i>Finansiellt sparande¹</i>						
Konvergensprogrammet 1998	2,1	0,6	1,9	1,9	–	–
Uppdaterat konvergensprogram 1999	2,3	1,7	2,1	2,0	2,0	–
Uppdaterat konvergensprogram 2000	1,9	1,9	3,4	3,5	2,0	2,0
<i>Offentlig bruttoskuld¹</i>						
Konvergensprogrammet 1998	71,6	68,9	64,4	57,0	–	–
Uppdaterat konvergensprogram 1999	71,7	66,1	58,8	54,1	52,0	–
Uppdaterat konvergensprogram 2000	72,4	65,6	58,9	53,2	50,2	48,2
<i>BNP</i>						
Konvergensprogrammet 1998	2,8	2,2	2,6	2,5	–	–
Uppdaterat konvergensprogram 1999	2,6	3,6	3,0	2,2	2,0	–
Uppdaterat konvergensprogram 2000	3,0	3,8	3,9	3,5	2,1	2,1
<i>Sysselsättning</i>						
Konvergensprogrammet 1998	1,4	0,9	1,0	1,0	–	–
Uppdaterat konvergensprogram 1999	1,5	2,7	1,6	0,5	0,3	–
Uppdaterat konvergensprogram 2000	1,5	2,2	2,0	1,3	0,5	0,5
<i>Inflation, KPI dec-dec²</i>						
Konvergensprogrammet 1998	–0,2	0,5	1,3	2,0	–	–
Uppdaterat konvergensprogram 1999	–0,6	0,9	1,3	2,0	2,0	–
Uppdaterat konvergensprogram 2000	–0,6	1,2	1,1	1,7	2,0	2,0
<i>Inflation, HIKP dec-dec²</i>						
Uppdaterat konvergensprogram 1999	0,0	0,8	1,0	–	–	–
Uppdaterat konvergensprogram 2000	0,0	0,6	1,1	1,1	–	–
<i>Ränta, 10-år²</i>						
Konvergensprogrammet 1998	5,0	4,4	4,7	5,1	–	–
Uppdaterat konvergensprogram 1999	5,0	4,9	5,4	5,5	5,3	–
Uppdaterat konvergensprogram 2000	5,0	5,0	5,4	5,4	5,3	5,2
<i>Växelkurs³</i>						
Konvergensprogrammet 1998 ⁴	120,0	120,3	117,5	116,5	–	–
Uppdaterat konvergensprogram 1999	–	8,8	8,7	8,7	8,7	–

Uppdaterat konvergensprogram 2000	–	8,6	8,4	8,5	8,6	8,6
--------------------------------------	---	-----	-----	-----	-----	-----

¹ Konvergensprogrammet är omräknat till ENS-95 och för 2001 justerat till målsatt finansiellt sparande. Enligt ESA-79 beräknades i konvergensprogrammet finansiellt sparande och konsoliderad bruttoskuld till 1,5 resp. 74,2 1998, 0,3 resp. 71,4 1999, 1,6 resp. 66,7 2000 samt 1,5 resp 58,0 2001.

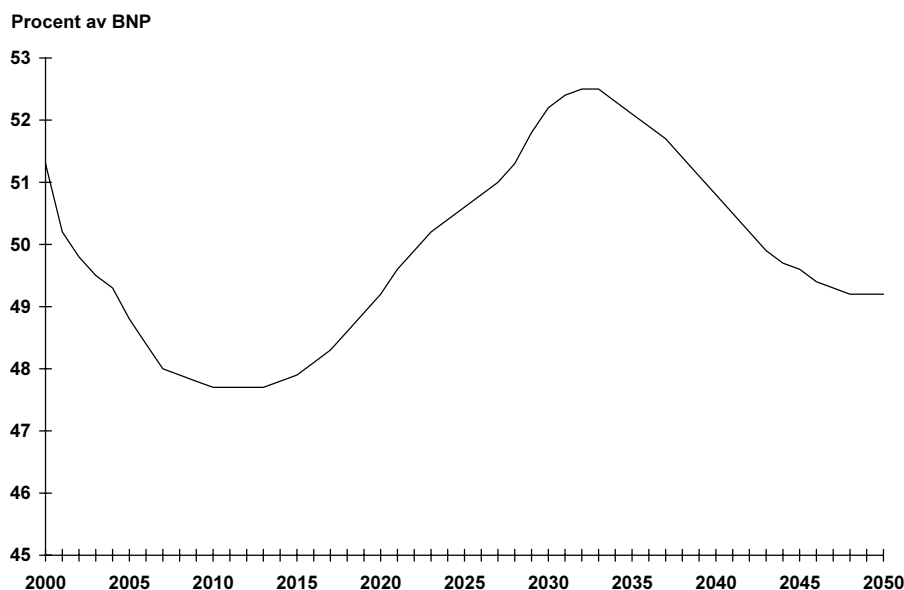
² Procent

³ SEK/Euro

⁴ ECU-index

För att belysa effekterna av de demografiska förändringarna redovisas i detta avsnitt långsiktiga beräkningar av de offentliga finansernas utveckling. Diagram A.1 illustrerar de offentliga utgifternas utveckling förutsatt att den demografiska utvecklingen tillåts slå igenom i förändrade verksamhetsvolym. Därutöver antas en ökning av den offentliga konsumtionens utveckling med en halv procentenhet per år för att ta hänsyn till en viss standardökning. Det innebär att exempelvis vårdkostnaden per person i olika åldersgrupper ökar med en halv procent per år i fasta priser. Med dessa antaganden minskar de offentliga utgifterna exklusive räntor som andel av BNP fram till omkring 2010, för att därefter öka kraftigt.

Diagram A1: Offentliga primära utgifter

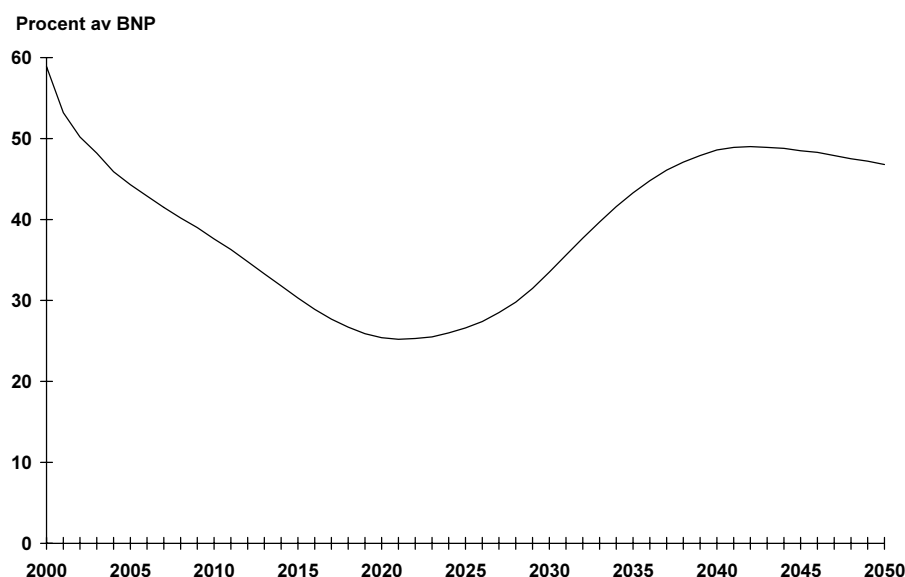


I scenariot förutsätts att ett offentligt sparande på 2 procent upprätthålls under de kommande 15 åren. De överskott som ackumuleras medför att skuldsättningen och därmed räntebördan minskar väsentligt. Detta möjliggör finansieringen av nuvarande välfärdsmodell även under beaktande av de påfrestningar som orsakas av den demografiska utvecklingen. Beräkningarna visar också att ett överskott i de offentliga finanserna på 2 procent per år fram till 2015 lämnar ett visst utrymme för en varaktig sänkning av skattekvoten eller en viss ökning av de offentliga

utgifterna utöver den som ligger i grundkalkylen. Den fortsatta internationaliseringen av ekonomin och dess betydelse för möjligheterna att upprätthålla skattekvoten måste också beaktas i detta sammanhang.

Som framgår av diagram A.2 kommer överskotten i de offentliga finanserna under perioden fram till 2015 att medföra en kraftig minskning av den offentliga sektorns skuldsättning. Härigenom skapas ett utrymme för ökade offentliga utgifter och för att kunna acceptera en viss ökning av skuldsättningsgraden. Med dessa förutsättningar kan de demografiska påfrestningarna på ekonomin hanteras.

Diagram A.2. Konsoliderad bruttoskuld



I ett alternativt scenario, där överskottsmålet inte bibehålls fram till 2015, uppkommer betydande problem för de offentliga finanserna på längre sikt. Underskottet skulle runt år 2020 komma att passera referensvärdena i Stabilitets- och tillväxtpakten. Underskotten skulle även innebära en kontinuerlig ökning av skuldkvoten under periodens senare del. Gränserna i stabilitets- och tillväxtpakten skulle överskridas.

Sammantaget illustrerar beräkningarna att ett överskott i de offentliga finanserna bör upprätthållas under ett antal år framöver för att möjliggöra en balanserad utveckling på längre sikt. Utvecklingen av det offentliga sparandet och skuldkvoten blir hanterbar samtidigt som det blir möjligt att upprätthålla välfärdssystemen utan kraftiga skattehöjningar när andelen äldre ökar. Därigenom begränsas övervältringen av kostnader för pensioner, vård och omsorg för dem som då är i yrkesverksamma åldrar.

Tabellbilaga

Tabell B.1: Prognosförutsättningar

Årsgenomsnitt, om inget annat anges

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
BNP världen ¹	2,5	3,2	4,5	4,1	3,7	3,7
HIKP EU	1,3	1,2	2,0	1,8	1,8	1,7
Timlön i Sverige, kostnad ¹	3,8	3,4	3,5	3,5	3,5	3,5
Dollarkurs, SEK	8,0	8,3	8,9	8,4	8,0	7,6
TCW-index	123,2	124,8	123,1	121,9	120,5	119,5
Tysk 10-årsränta	4,6	4,5	5,3	5,3	5,1	5,0
Svensk 10-årsränta	5,0	5,0	5,4	5,4	5,3	5,2
Svensk 6-månaders ränta	4,2	3,3	4,2	4,6	4,7	4,6

¹Årlig procentuell förändring

Tabell B.2: Den offentliga sektorns finansiella sparande och konsoliderade bruttoskuld

Procent av BNP

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Finansiellt sparandeunderskott	-1,9	-1,9	-3,4	-3,5	-2,0	-2,0
Stock- och flödesjusteringar	2,3	-1,8	-0,2	0,9	1,0	2,0
Ökning av finansiella tillgångar m.m.	0,8	-2,2	-1,1	-1,5	1,7	2,7
Konsolidering	0,1	0,0	2,0	3,1	-0,3	-0,4
Valutakurseffekt på statsskulden	1,4	0,4	-1,1	-0,7	-0,4	-0,3
Effekt av BNP-ökning	-3,1	-3,0	-3,0	-3,1	-2,1	-2,0
Förändring av bruttoskuld	-2,6	-6,7	-6,7	-5,7	-3,0	-2,0
Bruttoskuld, nivå	74,2	65,6	58,9	53,2	50,2	48,2

Tabell B.3: Den offentliga sektorns finanser

Procent av BNP						
	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Inkomster	60,6	60,2	58,9	57,2	56,4	56,5
Skatter och avgifter	52,7	52,9	52,0	50,9	50,3	50,3
Direkta skatter	22,6	22,4	21,4	20,8	20,2	20,4
Produkt- och produktions- skatter	15,5	17,0	15,3	14,9	14,9	14,8
Socialförsäkringsavgifter	14,5	13,4	15,2	15,1	15,1	15,1
Kapitalinkomster	4,4	3,6	3,3	2,7	2,6	2,6
Övriga inkomster	3,5	3,8	3,7	3,6	3,6	3,5
Utgifter	58,7	58,4	55,5	53,7	53,1	52,9
Transfereringar	24,1	23,5	22,5	21,8	21,3	21,4
Hushåll	20,5	20,1	19,4	18,8	18,6	18,8
Näringslivet	2,6	2,4	1,9	1,8	1,4	1,3
Utlandet	1,1	1,1	1,2	1,2	1,3	1,3
Konsumtion	26,7	27,0	26,3	25,9	26,0	25,9
Investeringar m.m.	1,7	2,5	2,5	2,5	2,6	2,6
Investeringar och lager	2,7	2,7	2,6	2,6	2,6	2,6
Köp och försäljning av mark och fastigheter, netto	-1,0	-0,3	-0,1	-0,1	-0,1	0,0
Ränteutgifter	6,2	5,3	4,2	3,5	3,3	3,0
Beräkningsteknisk överföring	-	-	-	-	1,3	1,6
Finansiellt sparande	1,9	1,9	3,4	3,5	2,0	2,0
Primärt finansiellt sparande	3,7	3,7	4,3	4,3	2,7	2,4
Kapitalförslitning och kapitaltransfereringar, netto	2,4	2,2	2,3	2,2	2,2	2,2
Kapitalbildning	1,7	2,5	2,5	2,5	2,6	2,6
Sparande, netto	1,2	2,1	3,7	3,8	2,4	2,4
Konsoliderad bruttoskuld	72,4	65,6	58,9	53,2	50,2	48,2
Nettoskuld	15,8	11,4	0,5	-3,7	-5,9	-8,0