



REGERINGSKANSLIET

Finansdepartementet

Uppdatering av Sveriges konvergensprogram

November 2002

I Inledning

I enlighet med rådets förordning (EG) 1466/97 överlämnade Sverige i december 1998 sitt konvergensprogram. Programmet utvärderades och godkändes av rådet under våren 1999. Enligt rådets förordning skall en uppdatering av konvergensprogrammet inlämnas årligen. Uppdateringar överlämnades i november 1999, 2000 och 2001 och godkändes tidigt följande år. Föreliggande uppdatering har utarbetats parallellt med budgetpropositionen för 2003 som förelades riksdagen den 8 oktober 2002. Budgetpropositionen bygger på en överenskommelse mellan den socialdemokratiska regeringen och Vänsterpartiet. Miljöpartiet har genom en gemensam budgetmotion med Socialdemokraterna och Vänsterpartiet anslutit sig till överenskommelsen vad avser riktlinjer för den ekonomiska politiken samt utgifter och inkomster för 2003.

Uppdateringen av konvergensprogrammet baseras på den bedömning av den svenska ekonomin som redovisas i budgetpropositionen för år 2003. Denna bedömning innebär att utsikterna för 2002 endast har försvagats marginellt jämfört med prognosen i det uppdaterade programmet 2001 trots den betydligt svagare utvecklingen i omvärlden. Ett viktigt bidrag till den förhållandevis goda utvecklingen är den expansiva finanspolitiken. Bedömningen för 2003 innebär en viss uppgång i tillväxten. 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 de statliga utgifterna inte skall överstiga de uppsatta utgiftstaken.

Kalkyler för 2005 ingår inte i budgetpropositionen för 2003. Regeringen har heller inte föreslagit något utgiftstak för 2005. I avsnitt VIII "De offentliga finansernas uthållighet" redovisas en framskrivning till 2005, som bygger på att BNP når den långsiktigt hållbara produktionsnivån. Överskottet i de offentliga finanserna förutsätts då uppgå till 2 procent av BNP.

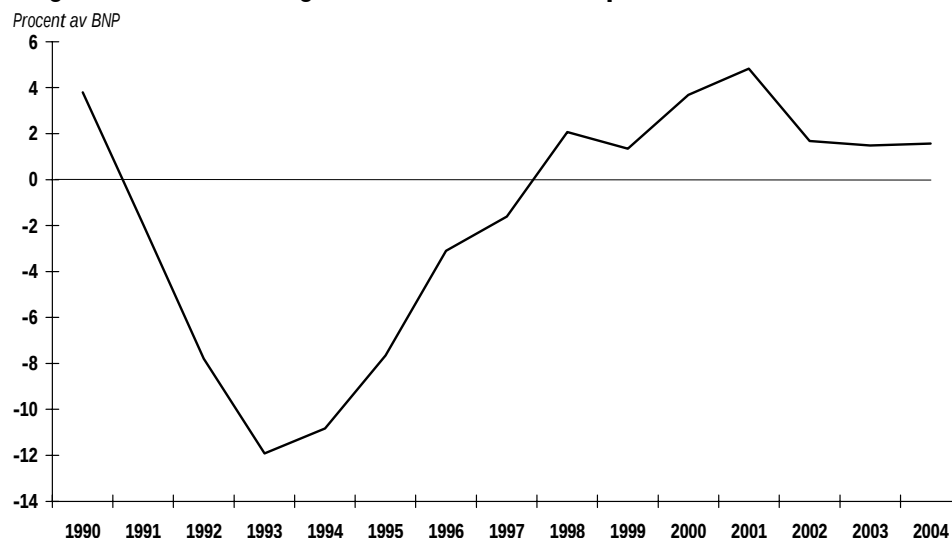
II Den ekonomiska politikens ramar och mål

Den ekonomiska politiken är fortsatt inriktad på full sysselsättning och ökat välbefinnande genom en god och uthållig tillväxt. En förutsättning för att detta skall uppnås är stabila priser och sunda offentliga finanser. Målet om 2 procents överskott i de offentliga finanserna över en konjunkturcykel ligger fast och de uppsatta utgiftstaken skall hållas. Målet om högst 4 procents öppen arbetslöshet uppnåddes under 2000. Arbetslösheten har sedan dess i genomsnitt legat under 4 procent. Nu står sysselsättningsmålet i fokus. År 2004 skall andelen reguljärt sysselsatta mellan 20 och 64 år vara 80 procent. Dessutom har regeringen satt upp målen att antalet socialbidragstagare skall halveras mellan 1999 och 2004 och att antalet sjukfrånvarodagar skall halveras till 2008.

Krisen i de offentliga finanserna i början av 1990-talet visade på ett drastiskt sätt behovet av riktlinjer och ramar för finanspolitiken. En finanspolitik inriktad mot budgetmål på medelfristig sikt har väsentligt bidragit till konsolideringen av de offentliga finanserna och till den goda utvecklingen av tillväxt och sysselsättning de senaste åren.

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

Diagram1: Den offentliga sektorns finansiella sparande



Källor: Statistiska Centralbyrån och Finansdepartementet.

Sedan 1997 tillämpas en ny budgetprocess, med bl.a. av riksdagen fastställda treåriga nominella tak för de statliga utgifterna inklusive utgifterna för ålderspensionerna. De fastställda taken för åren 2003–2004 uppgår till 818 och 852 miljarder kronor.¹ Valet har inneburit att beredningstiden för ställningstagandet avseende den långsiktiga budgetpolitiken inte varit tillräcklig. Regeringen återkommer därför i 2003 års ekonomiska vårproposition med sin bedömning av lämpliga utgiftstak för såväl 2005 som 2006. Förslag om utgiftstak lämnas i budgetpropositionen för 2004. Fr.o.m. 2000 gäller krav på balanserade budgetar för kommuner och landsting.

Åren 2002–2004 bedöms överskottet i de offentliga finanserna uppgå till drygt 1,5 procent av BNP. Redovisningen av skatterna är inte fullt periodiserad i nationalräkenskaperna. Det innebär att det redovisade finansiella sparandet enskilda år påverkas av förskjutningar i uppbörden av framförallt skatt på kapitalinkomster. Sett över ett antal år påverkas emellertid inte den offentliga sektorns överskott. Under 2003 och 2004 bedöms det fortfarande finnas outnyttjade resurser i ekonomin. Den faktiska produktionsnivån understiger den potentiella. Det strukturella överskottet, som motsvarar det överskott som skulle uppnås vid fullt resursutnyttjande, bedöms därför båda åren vara högre än det redovisade överskottet. Med beaktande av såväl den ofullständiga periodiseringen av skatteinkomsterna i nationalräkenskaperna som gapet mellan faktisk och potentiell

¹ På grund av tekniska justeringar sänks utgiftstaken för 2003 och 2004 med 26 miljarder kronor i jämförelse med de tak som angavs i föregående program.

produktion, bedöms emellertid de strukturella överskotten i de offentliga finanserna 2002–2004 ligga i linje med det medelfristiga målet på 2 procent av BNP.

I den lagstiftning rörande Riksbankens ställning, som trädde i kraft 1999, fastställs att målet för penningpolitiken är att upprätthålla ett fast penningvärde. Lagstiftningen innebär också att en direktion i banken självständigt beslutar i penningpolitiska frågor. Riksbanken har preciserat målet till en inflation på 2 procent, ± 1 procentenhet, mätt med konsumentprisindex (KPI). Riksbanken har förtydligat när det kan finnas skäl att avvika från denna beslutsregel. Det kan gälla om KPI påverkas av tillfälliga faktorer som inte bedöms påverka inflationen varaktigt eller om större avvikelser inträffar och en snabb återgång till målet skulle vara förenat med stora realekonomiska kostnader. I sådana situationer klargör Riksbanken i förväg hur stor avvikelse från inflationsmålet som kan vara motiverad på 1–2 års sikt. I penningpolitikens uppläggning bortser Riksbanken normalt från effekter på inflationen av ändrade indirekta skatter, subventioner och räntekostnader för egna hem genom att beakta den underliggande inflationen mätt med UND1X.

I valutapolitiken beslutar regeringen om växelkurssystemet, medan Riksbanken ansvarar för den praktiska tillämpningen, t.ex. vilken centralkurs som gäller i ett fast växelkurs-system. 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

Finanspolitiken

Saneringen av de offentliga finanserna under 1990-talet har skapat utrymme för utgiftsökningar inom prioriterade områden. Tillsammans med de i budgetpropositionen föreslagna reformerna och tidigare fattade beslut träder utgiftsreformer på ca 20 miljarder kronor i kraft 2003, vilket motsvarar 0,9 procent av BNP. Större satsningar görs på hälso- och sjukvården, delvis genom öknings av de allmänna bidragen till kommunerna, samt på pensionerna, det internationella biståndet och arbetsmarknaden. Under 2003 görs också besparingar och utfasningar av program motsvarande ca 7 miljarder kronor (0,3 procent av BNP).

Under åren 2000–2002 har de tre första stegen i en reform av inkomstskatten för hushållen genomförts. Om det statsfinansiella läget tillåter kommer regeringen senare under mandatperioden 2003–2006 att föreslå att det sista steget i skattereformen genomförs. För 2003 föreslås en s.k. grön skatteväxling, som innebär att energiskatterna höjs och inkomstskatterna sänks i motsvarande grad genom att grundavdraget höjs. De i budgetpropositionen föreslagna skatteförändringarna innebär en minskning av det totala skatteuttaget med ca 2 miljarder kronor jämfört med 2002.

Sammantaget föreslås för 2003 reformer inklusive finansiering motsvarande ca 15 miljarder kronor eller 0,6 procent av BNP.

Tabell 1: Föreslagna utgifts- och inkomstreformer 2003

Miljarder kronor

Inkomstreformer		
Inkomstskatter för hushåll		-2,6
Mervärdesskatt, byggtjänster		-0,4
Energiskatter		2,1
Övrigt		-1,0
Summa inkomstreformer¹		-2,0
Utgiftsreformer		
UO ² 1	Förvaltning och rättsväsende	0,5
UO 7	Internationellt bistånd	1,6
UO 9	Hälsö- och sjukvård	1,2
UO 10	Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	1,5
UO 11	Pensioner	2,8
UO 12	Ekonomisk trygghet för familjer och barn	1,1
UO 13	Arbetsmarknad	1,7
UO 15	Studiestöd	0,8
UO 16	Utbildning och forskning	1,7
UO 18	Bostäder	0,4
UO 19	IT-infrastruktur	0,2
UO 20	Miljö	0,2
UO 21	Energi	0,4
UO 25	Allmänna bidrag till kommuner	3,7
	Infrastruktur	1,5
	Övrigt	0,5
Summa utgiftsreformer		19,8
	Finansiering, minskade utgifter	6,9
Utgiftsökningar inklusive finansiering mm.		12,9
Reformer inklusive finansiering		14,8

Anm. En principöverenskommelse mellan Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet i samband med en gemensam motion innebär smärre förändringar på utgiftssidan och att den gröna skatteväxlingen utvidgas genom höjda energiskatter och sänkta inkomstskatter omfattande ca 0,4 miljarder kronor i förhållande till vad som anges i tabellen.

¹ Bruttoeffekter av regeländringar, periodiserad redovisning.

² Utgiftsområde.

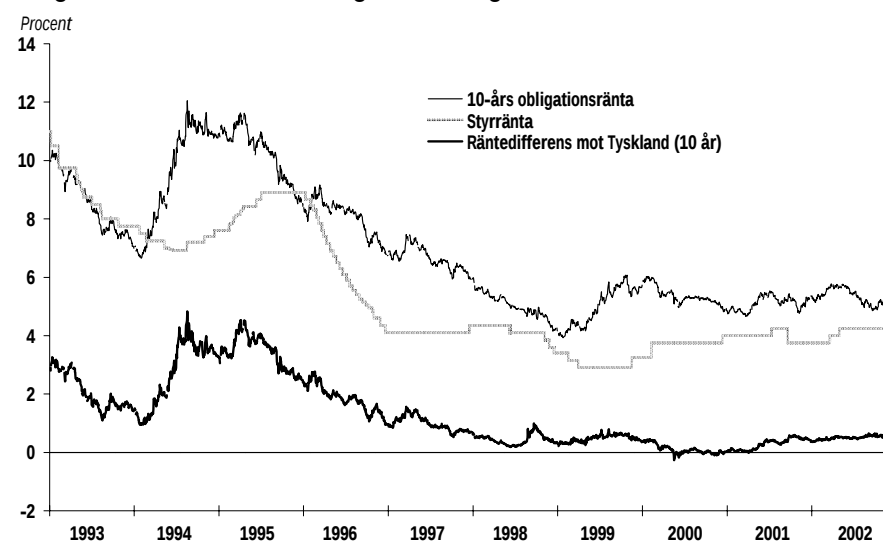
Källa: Finansdepartementet.

Penningpolitiken

I början av sommaren 2001 försvagades kronan från en redan låg nivå och tillsammans med ett relativt högt resursutnyttjande och överraskande snabba prisstegringar bidrog detta till en ökad risk för stigande inflationsförväntningar. Riksbanken beslutade därför att genomföra interventioner på valutamarknaden. I juli 2001 kvarstod inflationsriskerna av samma skäl som när interventionerna genomfördes och reporäntan höjdes från 4 procent till 4,25 procent. Efter terrorattackerna den 11 september sänkte centralbankerna i USA och en rad andra länder sina styrräntor. Eftersom risken bedömdes ha ökat att inflationen skulle underskrida målet på två års sikt valde Riksbanken att sänka reporäntan till 3,75 procent. I början av 2002 hade inflationen ökat mer än prognostiserats, vilket till viss del berodde på tillfälliga utbudsstörningar. Men även exklusive dessa prisökningar hade inflationen ökat och resursutnyttjandet bedömdes ha varit högre än väntat. Mot bakgrund av hög inhemsk inflation och höga inflationsförväntningar genomförde Riks-

banken två räntehöjningar om sammantaget 0,5 procentenheter till 4,25 procent under våren 2002. Under sommaren och början av hösten minskade inflationstrycket, delvis pga. en lugnare internationell utveckling, fallande börskurser och tilltagande oro för vinstutvecklingen efter ett antal redovisningsskandaler i USA. Lönebildningen och andra faktorer relaterade till det inhemska resursutnyttjandet bedömdes dock fortfarande innebära vissa uppåtrisker för inflationen. Sammantaget bedömdes inflationen i inflationsrapporten i oktober 2002, med beaktande av riskbilden, på ett till två års sikt vara ungefär i linje med målet, om än något i underkant. Reporäntan lämnades oförändrad på 4,25 procent, men Riksbanken signalerade skärpt uppmärksamhet, bl.a. med tanke på utvecklingen på de finansiella marknaderna.

Diagram 2: Ränteutvecklingen i Sverige



Källa: EcoWin.

Inflationen

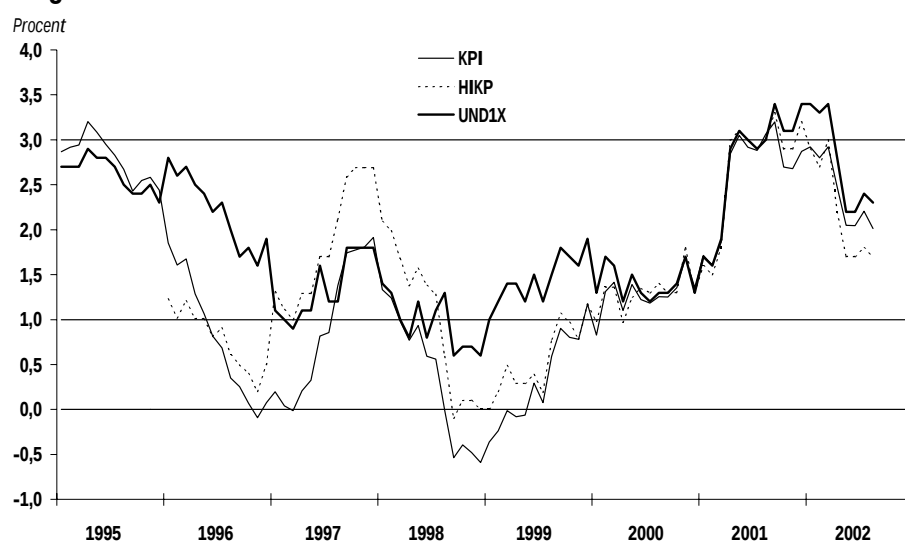
Inflationen var låg under åren 1998 till 2000 och understeg då Riksbankens inflationsmål. Under 2001 steg inflation och uppgick under hösten till något över 3 procent. Inflationsuppgången berodde till en stor del på ett antal utbudsstörningar och andra förhållanden som endast haft tillfällig påverkan på inflationen. En mindre del av uppgången berodde emellertid sannolikt på ett stigande inhemskt inflationstryck i de konsumtionsnära tjänstesektorerna där lönerna ökade snabbt och produktivitetstillväxten var förhållandevis svag. Det inhemska inflationstrycket bedöms nu minska i och med att löneökningstakten i tjänstesektorerna ser ut att falla tillbaka samtidigt som tjänstesektorns produktivitet förstärks kraftigt. Under våren och sommaren 2002 har inflationen fallit tillbaka mot 2 procent och i september 2002 uppgick den både mätt med KPI och med UND1X till 1,9 procent.

Marknadsräntorna

Ökad makroekonomisk stabilitet med lägre inflation och starkare offentliga finanser låg till grund för de fallande svenska obligationsräntorna under 1990-talet. Konjunkturuppgången under slutet av 1990-talet ledde under 1999 och inledningen av 2000 till

stigande långräntor. Under 2000 dämpades förväntningarna på tillväxten, aktiepriserna sjönk och räntorna föll tillbaka. De negativa konjunktursignalerna blev allt fler under 2001 och den finansiella osäkerheten ökade efter terrorattackerna i Förenta staterna den 11 september. År 2002 har präglats av ökad oro på de finansiella marknaderna samt fortsatt börsfall och utbredd osäkerhet om styrkan i konjunkturåterhämtningen. Svenska marknadsräntor har fallit i linje med den internationella ränteutvecklingen. Under perioden 1997–2001 minskade differensen mellan svenska och tyska långräntor trendmässigt. Stigande inflation och inflationsförväntningar i Sverige relativt omvärlden i kombination med ökad oro på de finansiella marknaderna andra halvåret 2001 ledde till att långräntedifferensen mot Tyskland åter ökade. Under det senaste året har den svenska 10-årsräntan överstigit motsvarande tyska med ca 50 punkter. Den implicita räntedifferensen på lång sikt är dock fortsatt låg.² Ränteskillnaden mot Tyskland bedöms minska framöver.

Diagram 3: Inflationen samt Riksbankens toleransintervall



Källa: EcoWin.

Kronan

Sverige har sedan november 1992 en rörlig växelkurs, vilket innebär att valutakursen inte är en målvariabel för penningpolitiken. Med ett explicit inflationsmål och rörlig växelkurs bestäms kronans värde, utöver fundamentala faktorer som terms-of trade och relativ produktivitetstillväxt, också av bl.a. kapitalflöden. Under 2001 nådde kronan mycket svaga nivåer. Kronförsvagningen mellan juni 2000 och september 2001 kan bl.a. förklaras av finansiella faktorer, t.ex. den svaga börsutvecklingen och ökad diversifiering av institutionella placerares portföljer. Även den svaga utvecklingen inom telekomsektorn har bidragit till kronans depreciering. En förstärkning av kronan inleddes under hösten 2001. Under våren och sommaren 2002 försvagades kronan tillfälligt, sannolikt till följd av den svaga börsutvecklingen och oron på de finansiella marknaderna. Kronförstärkningen har därefter fortsatt under hösten. Mycket talar för att kronan fortfarande är undervärderad i ett medelfristigt perspektiv, dock i mindre omfattning än vad som bedömts tidigare.

² Implicita swapräntedifferensen mellan Sverige och EMU om 5 år, dvs. 5-årsräntan om 5 år.

Diagram 4: Kronans utveckling mot ett handelsvägt index, TCW

Källa: EcoWin.

IV Konjunkturutveckling och prognoser

Den svenska ekonomin utvecklades väl under första halvåret 2002. Efter en mycket svag utveckling 2001 ökar åter hushållens konsumtionsutgifter i god takt och den svenska industrikonjunkturen är stark i förhållande till det dämpade internationella konjunkturläget. Därmed upprätthålls sysselsättningen på en god nivå. Det är framför allt två faktorer som bidrar till utvecklingen. För det första har de svenska exportföretagen ett gott konkurrensläge, vilket under 2002 väntas resultera i stigande marknadsandelar. Även produktivitetstillväxten bedöms stiga i de flesta sektorer och i synnerhet inom industrin. För det andra innebär den expansiva finanspolitiken en påtaglig förstärkning av den inhemska efterfrågan. Till största delen har de finanspolitiska åtgärderna under 2002 varit riktade mot hushållen vars reala disponibla inkomster beräknas öka med 4,8 procent, bl.a. till följd av skattesänkningar.

I det medelfristiga perspektivet antas styrräntan uppgå till 4,7 procent (2004). Växelkursen antas förstärkas så att TCW-index uppgår till 131 i december 2002 och till 127 i december 2003 och 2004.

Trots den svaga internationella utvecklingen under det senaste året och den kraftiga nedgången i den för svensk produktion och export viktiga IKT-sektorn har efterfrågan hållits väl uppe under 2002. BNP förväntas öka med 2,1 procent, vilket är endast 0,3 procentenheter lägre än prognosen i det uppdaterade konvergensprogrammet för ett år sedan.³ Aktiviteten i den svenska ekonomin väntas öka ytterligare något under 2003 och BNP bedöms öka med 2,5 procent. En avgörande förutsättning är att den internationella

³ Prognosen till förra årets uppdaterade konvergensprogram slutfördes strax före terrordåden 11 september 2001.

konjunkturen förstärks. Marknadstillväxten för svensk export bedöms 2002 uppgå till 2,1 procent och till 7,4 procent år 2003.

De svenska exportföretagen gynnas 2002 av en god konkurrenskraft och varuexporten beräknas därför öka med 5,5 procent, dvs. avsevärt snabbare än världsmarknadstillväxten. Den svenska exportindustrin, med sin relativt stora tonvikt på investeringsvaror, väntas 2003 möta en fördelaktig sammansättning av efterfrågan eftersom investeringsbehoven i omvärlden då är större. 2003 förutses varuexporten öka med 6,4 procent trots en viss försvagning av konkurrenskraften till följd av en starkare krona. Varuimporten föll 2001. Uppgången i varuexporten 2002 bidrar till en ökad varuimport. Den pågående lageravvecklingen i industrin och handeln begränsar varuimporten som endast bedöms öka med 2,3 procent. År 2003 ökar importen av att lageravvecklingen vänds till en lageruppbyggnad och att kronan antas stärkas. Tjänstenettet bedöms 2002 bli svagt positivt och svagt negativt 2003. Nettoexporten av varor och tjänster väntas sammantaget ge ett positivt bidrag till tillväxten under 2002. År 2003 blir bidraget negativt.

Tabell 2: Försörjningsbalans¹

Årlig procentuell volymförändring

	2000	2001	2002	2003	2004
Hushållens konsumtionsutgifter	3,6 ²	0,2	2,0	2,6	2,5
Offentliga konsumtionsutgifter	1,0 ²	1,4	1,7	0,8	0,3
Fasta bruttoinvesteringar	5,0	1,5	-1,5	4,6	5,1
Lagerinvesteringar ³	0,5	-0,5	-0,4	0,4	0,0
Export	10,3	-1,4	3,8	6,3	6,2
Import	11,5	-3,9	1,0	7,8	6,6
BNP	3,6	1,2	2,1	2,5	2,5
BNP nivå, mdkr löpande priser	2 098	2 167	2 249	2 366	2 484

¹ År 2002–2003 är prognosår. 2004 är beräknad med förutsättningen att produktionsgapet sluts 2005.

² Exklusive effekten av att Svenska kyrkan 1 januari 2000 i nationalräkenskaperna överfördes från kommunsektorn till hushållssektorn. Inklusive denna effekt är utvecklingstalen för år 2000 för hushållens konsumtion 4,6 procent och för offentlig konsumtion -0,9 procent.

³ Förändring i procent av BNP föregående år

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Investeringarna väntas 2002 förbli svaga i de flesta sektorer med undantag för bostadsinvesteringar. Totalt sett bedöms investeringarna minska med ca 1,5 procent. År 2003 väntas investeringarna öka med nära 5 procent. I industrin bedöms det 2002 fortfarande finnas ledig kapacitet med en minskning av investeringarna som följd. År 2003 förutses industriproduktionen ha stärkts så pass mycket att behov föreligger att öka kapaciteten varför industriinvesteringarna väntas öka med 6 procent. I tjänstebranscherna minskar investeringarna 2002 efter några mycket goda år. År 2003 återhämtar sig investeringarna i tjänstebranschen svagt. Investeringtillväxten post- och telekommunikation har reviderats ned kraftigt jämfört med tidigare prognoser. Både under 2002 och 2003 förutses endast en blygsam investeringsutveckling i denna bransch. Bostadsinvesteringarna väntas 2002 öka med 5 procent. Det är framförallt flerbostadsbyggandet som ökar i snabb takt, medan småhusbyggandet har varit mera dämpat. År 2003 bedöms bostadsinvesteringarna öka med 12 procent. Ökningen sker dock från historiskt låga nivåer. Hushållens goda inkomstutveckling, det låga ränteläget och stigande priser på

andrahandsmarknaden för småhus är bakomliggande positiva faktorer. Tillbakahållande faktorer är brist på planerad tomtmark och att produktionskostnaderna har stigit kraftigt.

Produktionstillväxten i den svenska ekonomin hölls under det första halvåret 2002 tillbaka av att efterfrågan möttes av stora lageruttag inom handeln och industrin. För helåret 2002 förutses lagerinvesteringarna ge ett negativt bidrag till BNP-tillväxten på 0,4 procentenheter för att 2003 bidra positivt i motsvarande omfattning.

Tabell 3: Bidrag till BNP-tillväxten

Procentenheter

	2000	2001	2002	2003	2004
Slutlig inhemsk efterfrågan	2,9	0,7	1,2	2,3	2,2
Hushållens konsumtionsutgifter	2,3	0,1	1,0	1,3	1,2
Offentliga konsumtionsutgifter	-0,3	0,4	0,5	0,2	0,1
Fasta bruttoinvesteringar	0,9	0,3	-0,3	0,8	0,9
Lagerinvesteringar	0,5	-0,5	-0,4	0,4	0,0
Nettoexport	0,2	1,0	1,3	-0,2	0,3
Export	4,5	-0,7	1,8	3,0	3,0
Import	-4,3	1,6	-0,4	-3,1	-2,8
BNP	3,6	1,2	2,1	2,5	2,5

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Den privata konsumtionen bedöms 2002 öka med 2 procent, vilket är något svagare än bedömningen i det förra uppdaterade konvergensprogrammet. Hushållens disponibla inkomster väntas öka med närmare 5 procent, bl.a. på grund av inkomstskatte-sänkningarna. Detta innebär att det finns ett utrymme för hushållen att både öka sparandet och konsumtionen. Nationalräkenskaperna visar på en relativt stark tillväxt i konsumtionen, framför allt under andra kvartalet 2002. Stigande priser på småhus och bostadsrätter gör att hushållens förmögenhetsställning är fortsatt god trots fallande börs som har försämrat hushållens finansiella ställning. År 2003 väntas hushållens reala disponibla inkomster öka med 2,1 procent och den samlade förmögenhetsställning förväntas fortsatt vara förhållandevis god. Hushållens konsumtionsutgifter bedöms därför öka med ca 2,5 procent 2003.

Sammanfattningsvis förklaras uppgången i BNP-tillväxten från 1,2 procent 2001 till förväntade 2,1 procent under 2002 till stora delar av exportuppgången och av återhämtningen i hushållens konsumtionsutgifter. Konsumtionsuppgången 2003 innebär att bidraget till tillväxten ökar ytterligare. Viktiga drivkrafter bakom tillväxten det året är att såväl fasta investeringar som lagerinvesteringar förutses ge positiva tillväxtbidrag.

Efter fyra år med mycket kraftig sysselsättningsökning dämpades tillväxten i sysselsättningen i mitten av 2001. Sedan dess har sysselsättningen utvecklats svagt. Inom industrin har sysselsättningen minskat kraftigt sedan början av 2001. Näringslivets tjänstesektor, som stod för en mycket stor andel av den tidigare sysselsättningsuppgången, visar dock fortfarande en positiv utveckling. Även inom den offentliga

sektorn har sysselsättningen ökat. Den totala sysselsättningen som årsgenomsnitt väntas 2002 bli oförändrad jämfört med 2001. Nästa år förutses en viss förstärkning av det allmänna efterfrågeläget och sysselsättningen bedöms öka med 0,2 procent. Den reguljära sysselsättningsgraden för personer mellan 20 och 64 år, som enligt regeringens mål skall vara 80 procent 2004, beräknas stiga från 75,9 procent 1999 till drygt 78 procent 2002.

Tabell 4: Nyckeltal¹

Procentuell förändring, om inget annat anges

	2000	2001	2002	2003	2004
KPI, dec-dec	1,4	2,9	2,2	2,4	2,0
HIKP, dec-dec	1,3	3,2	1,4	2,1	–
UND1X, dec-dec	1,3	3,4	1,9	1,9	–
BNP-deflator	1,0	2,0	1,7	2,6	2,4
Timlöneökning	3,7	4,3	3,7	3,5	3,5
Antal sysselsatta	2,2	1,9	0,0	0,2	0,5
Öppen arbetslöshet ²	4,7	4,0	3,9	3,8	3,8
Arbetsmarknadspolitiska program ²	2,6	2,5	2,6	2,2	2,0
Arbetsproduktivitet	2,4	0,6	2,6	2,0	1,8
Bytesbalans ³	3,3	3,2	3,2	3,6	3,4
Disponibel inkomst ⁴	2,9	3,0	4,8	2,1	1,7
Sparkvot ⁵	–2,0	0,8	3,5	3,0	2,2

¹ Se även tabell B.1 för prognosförutsättningar.

² Procent av arbetskraften.

³ Procent av BNP.

⁴ Real förändring. Utvecklingstalet för år 2000 beräknas exklusive effekten av att svenska kyrkan överfördes till hushållssektorn.

⁵ Procent av disponibel inkomst. Exklusive sparande i avtalspensioner.

Källa: Finansdepartementet.

Inflationen bedöms både under 2002 och 2003 ligga i linje med Riksbankens inflationsmål. I slutet av 2003 bedöms KPI ligga något över 2 procent medan UND1X väntas ligga något under 2 procent. Å ena sidan förutses handeln ha behov av att höja marginalerna vilket sätter press uppåt på priserna. Å andra sidan bedöms detta motverkas av att importpriserna förutses sjunka och av att ökningen i enhetsarbetskostnaden i tjänstesektorn förutses dämpas.

Medelfristigt scenario

I budgetpropositionen för 2003 presenteras prognoser för 2002 och 2003 och en kalkyl för 2004. År 2003 beräknas det finnas lediga resurser i ekonomin. Det s.k. produktionsgapet bedöms uppgå till ca 0,5 procent av BNP. Under 2004 väntas tillväxten uppgå till 2,5 procent vilket något överstiger den uppskattade långsiktiga tillväxten på ca 2 procent. I avsnitt VIII, "De offentliga finansernas uthållighet", redovisas även en långsiktig kalkyl för åren efter 2004, som bl.a. förutsätter att produktionsgapet sluts 2005.

V Offentliga finanser

Offentliga finanser och konsekvenser av budgetpropositionen 2003

Överskottet i den offentliga sektorns finansiella sparande beräknas minska från 2001 års höga nivå. Överskotten väntas 2002–2004 uppgå till drygt 1,5 procent av BNP. Skatteinkomsterna som andel av BNP minskar kraftigt mellan 2001 och 2002. Det beror dels på skattesänkningarna, dels på att exceptionellt höga skatteinkomster på bolags- och reavinster år 2000 redovisas först 2001 i nationalräkenskaperna. Som andel av BNP har utgifterna minskat kontinuerligt sedan 1994 och 2001 uppgick utgiftskvoten till 54,4 procent, vilket är den lägsta nivån sedan 1976. År 2002 väntas utgiftskvoten stiga något. År 2003 sjunker både inkomster och utgifter som andel av BNP, trots att en omläggning till beskattade garantipensioner medför att såväl skatter som utgifter ökar med 0,5 procent av BNP. Nedgången av inkomster och utgifter fortsätter 2004.

Tabell 5: Den offentliga sektorns finanser¹

Procent av BNP

	2000	2001	2002	2003	2004
Inkomster	58,4	59,2	56,5	55,9	55,4
Skatter och avgifter	51,9	53,5	50,8	50,4	49,9
Kapitalinkomster	3,2	2,3	2,3	2,3	2,3
Övriga inkomster	3,3	3,4	3,4	3,3	3,2
Utgifter	54,7	54,4	54,8	54,5	53,8
Transfereringar	22,2	22,0	22,1	22,3	22,2
Konsumtion	26,2	26,7	27,2	26,8	26,4
Investeringar	2,2	2,3	2,5	2,5	2,5
Ränteutgifter	4,2	3,4	3,0	2,8	2,8
Finansiellt sparande	3,7	4,8	1,7	1,5	1,6
Primärt finansiellt sparande	4,7	6,0	2,3	2,0	2,1
Konsoliderad bruttoskuld	55,3	56,6	53,6	50,9	49,3
Nettoskuld	1,8	-0,2	-1,5	-3,5	-4,9

¹ I tabell B.2 presenteras en mer detaljerad uppdelning.
Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

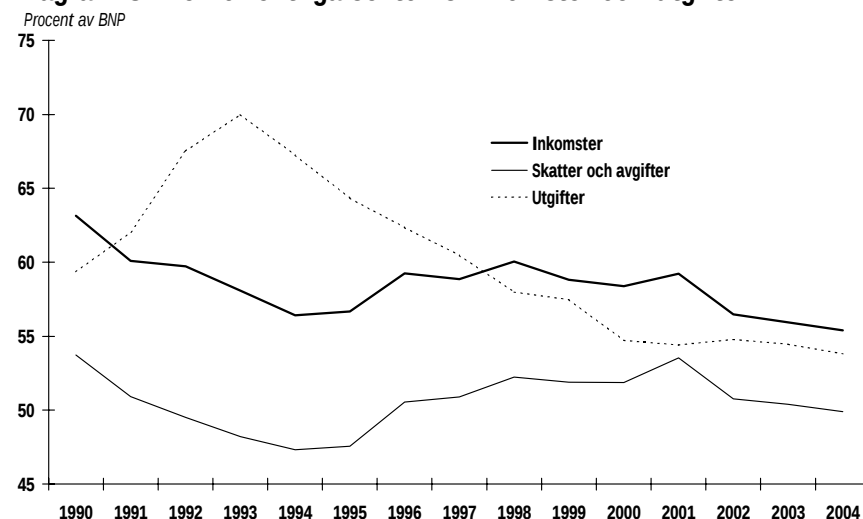
Det höga sparandet 2001 beror delvis på ofullständig periodisering i nationalräkenskapernas (NR) redovisning av skatter, som förstärkte det redovisade sparandet med 2,5 procent av BNP, se tabell 6. Periodiseringseffekter uppkommer huvudsakligen till följd av variationer i bolags- och reavinster. Skatten på dessa redovisas i NR med ett års eftersläpning. Med periodiserade skatter, som ger en mer rättvisande bild av utvecklingen, beräknas sparandet sjunka successivt från 4,7 procent av BNP högkonjunkturåret 2000 till 1,2 procent av BNP 2002. Denna utveckling avspeglar följderna av konjunkturedgången samt skattesänkningar och andra reformer.

Tabell 6: Den offentliga sektorns finansiella sparande

Procent av BNP

	2000	2001	2002	2003	2004
Finansiellt sparande enligt ENS-95	3,7	4,8	1,7	1,5	1,6
Periodisering av skatter	1,0	-2,5	-0,5	0,1	0,2
Finansiellt sparande med periodiserade skatter	4,7	2,3	1,2	1,6	1,4

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Diagram 5: Den offentliga sektorns inkomster och utgifter

Källor: Statistiska Centralbyrån och Finansdepartementet.

Strukturella överskott och finanspolitikens effekter

Målet om överskott i den offentliga sektorns finansiella sparande motsvarande 2 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel utgör finanspolitikens ankare. För att bedöma huruvida överskottsmålet uppfylls enskilda år används en indikator, som avspeglar överskottets strukturella nivå, justerat för tillfälliga effekter. I huvudsak utgörs de tillfälliga effekterna av konjunkturoberoende variationer i skatter och utgifter, men även engångseffekter av annan typ kan förekomma, som tillfälliga skatteintäkter och periodiseringseffekter i skatteuppbörden.

Finanspolitiken befinner sig i balans i förhållande till överskottsmålet när det strukturella överskottet i de offentliga finanserna ligger nära 2 procent av BNP. Ett högre eller lägre strukturellt överskott kan dock vara nödvändigt om saldot i utgångsläget starkt avviker från överskottsmålet eller om diskretionär politik används i stabiliserande syfte. Beräkningen av det cykliskt justerade överskottet bygger på en bedömning av konjunkturläget, genom det s.k. produktionsgapet, samt på konjunkturlägets effekter på de offentliga finanserna. Produktionsgapet uppskattas utifrån en sammantagen bedömning av en rad indikatorer för produktion, arbetsmarknad samt pris- och lönebildning. Finansdepartementets bedömning är att 1 procents förändring av produktionen i genomsnitt påverkar det offentliga saldot med 0,70 procent av BNP.⁴

I budgetpropositionen för 2002 gjorde regeringen bedömningen att överskottsmålet skulle behållas på 2 procent av BNP. I propositionen angavs även att ett lägre överskott skulle accepteras om konjunkturen utvecklades sämre än väntat. Den ekonomiska tillväxten bedöms nu bli något svagare än vad som förutsågs i budgetpropositionen för 2002. BNP-tillväxten för 2002 har reviderats ner från 2,4 procent till 2,1 procent. Överskottet i den offentliga sektorns finanser beräknas uppgå till 1,7 procent av BNP. Mot bakgrund av nedrevideringen av tillväxten bedöms denna avvikelse vara acceptabel.

⁴ I olika externa beräkningar beräknas känsligheten i genomsnitt ligga i intervallet 0,65–0,9. Budgetkänsligheten varierar dock mellan åren beroende av hur BNP:s komponenter och sysselsättningen utvecklas.

Beräkningen för 2003 och 2004 visar att överskottet understiger 2 procent av BNP. När hänsyn tas till periodiseringseffekter i skatteuppbörden är emellertid avvikelserna från 2 procent något mindre. BNP-gapet bedöms dessutom fortfarande vara negativt dessa år, vilket innebär att det strukturella överskottet är högre än såväl det redovisade som det periodiserade överskottet.

Tabell 7: Strukturellt överskott i offentliga finanser

Procent av BNP

	2000	2001	2002	2003	2004
Finansiellt sparande	3,7	4,8	1,7	1,5	1,6
Periodisering av skatter	1,0	-2,5	-0,5	0,1	0,2
Periodiserat sparande	4,7	2,3	1,2	1,6	1,7
Justering för BNP-gap	-0,2	0,5	0,6	0,4	0,1
Engångseffekter	-0,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Strukturellt sparande	4,0	2,8	1,8	2,0	1,8
<i>BNP-gap</i>	<i>0,3</i>	<i>-0,8</i>	<i>-0,9</i>	<i>-0,5</i>	<i>-0,2</i>

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Sammanfattningsvis ligger det strukturella överskottet i linje med det medelfristiga målet under åren 2002–2004.

De årsvisa förändringarna av det offentliga sparandet, med beaktande av periodiseringseffekter, kan ses som en grov indikator för de offentliga finansernas effekter på efterfrågan. Effekten kan delas upp i diskretionär politik, automatiska stabilisatorer samt övriga faktorer.

I tabell 8 redovisas förändringen av den offentliga sektorns sparande 2002–2004. Av tabellen framgår att periodiseringseffekter i skatteuppbörden försvagade de offentliga finanserna kraftigt mellan 2001 och 2002. Den diskretionära finanspolitiken är kraftigt expansiv 2002 och bidrar med 1,9 procent av BNP till försvagningen av överskottet i de offentliga finanserna. Skattesänkningar och utgiftsreformer beräknas sammantaget öka hushållens disponibla inkomster med 1,4 procent av BNP. Eftersom BNP-tillväxten endast är marginellt svagare än den potentiella tillväxttakten 2002 uppkommer endast svaga expansiva effekter via de automatiska stabilisatorerna. Övriga saldpåverkande faktorer är åtstramande. Bland dem är det förbättrade kapitalinkomstnettot den viktigaste posten. Med utgångspunkt i förändringen av det periodiserade överskottet bedöms den sammantagna effekten på ekonomin av de offentliga finansernas utveckling vara expansiv 2002.

Mellan 2002 och 2003 minskar det redovisade överskottet i de offentliga finanserna något. Om periodiseringseffekterna i skatteuppbörden beaktas får emellertid de offentliga finanserna 2003 en åtstramande effekt på ekonomin. Åtstramningen motsvaras till en del av effekten av de automatiska stabilisatorerna. Aviserade reformer medför en minskning av överskottet med 0,6 procent av BNP, vilket inte uppväger den åtstramning som uppkommer genom bl.a. ett fortsatt förbättrat kapitalinkomstnetto och övriga faktorer. Bland de senare är bidraget från den förväntade nedgången av ohälsotalen en betydande faktor. Antalet sjukdagar förväntas sjunka med 10 procent mellan 2002 och 2003 som följd av de åtgärder som sätts in.

År 2004 kan effekterna av de offentliga finanserna karaktäriseras som neutral. Den åtstramande effekten av de automatiska stabilisatorerna motverkas av en svagt expansiv diskretionär finanspolitik. Övriga saldpåverkande faktorer är i stort sett neutrala.

Tabell 8: Indikator för effekter på efterfrågan

Förändring i procent av BNP

	2001	2002	2003	2004
Finansiellt sparande i offentlig sektor	1,1	-3,1	-0,2	0,1
Skatteperiodisering	-3,5	2,0	0,6	0,0
Periodiserat sparande	-2,3	-1,2	0,4	0,1
Automatiska stabilisatorer	-0,7	-0,1	0,2	0,3
Diskretionär finanspolitik	-1,7	-1,9	-0,6	-0,3
Övriga faktorer	0,0	0,9	0,9	0,1
BNP-gap, förändring i procentenheter	-1,0	-0,2	0,3	0,4

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Det strukturella överskottet förväntas under hela perioden 2002–2004 ligga i linje med det medelfristiga målet. Finanspolitiken bedrivs således inom ramen för långsiktigt hållbara offentliga finanser. Mot den bakgrunden bedöms finanspolitiken vara väl avvägd i det konjunkturläge som förutses. År 2002 bedöms det finnas vissa lediga resurser i ekonomin. Dessa minskar emellertid de närmaste åren och 2005 beräknas produktionsgapet vara slutet. Mot den bakgrunden är det rimligt att finanspolitiken ändrar inriktning och de närmaste åren blir något åtstramande eller neutral. Därmed bidrar finanspolitiken till att penningpolitiken fortsatt kan bedrivas med låga räntor. Den sammantagna stabiliseringspolitiken bidrar därmed till en god tillväxt och hög sysselsättning.

Den finansiella förmögenheten och bruttoskulden

Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet uppgick 1990 till över 100 miljarder SEK. Under den djupa krisen i början av 1990-talet försämrades den finansiella ställningen snabbt. Förmögenheten vändes till en nettoskuld som 1996 var 467 miljarder SEK eller nära 27 procent av BNP. Sedan 1996 har den finansiella ställningen förbättrats och 2001 vände nettoskulden till en positiv förmögenhet. Överskotten i den offentliga sektorns finansiella sparande medför en förbättring av den finansiella ställningen. Genom att överskotten från och med 2002 ligger i ålderspensionssystemet kommer förmögenheten att växa genom ackumulering av finansiella tillgångar både i fördelningssystemet och i premiereservsystemet. I tabell 9 anges olika faktors bidrag till skuldutvecklingen. Den konsoliderade bruttoskulden uppgick vid utgången av 2001 till 56,6 procent av BNP, vilket underskrider referensvärdet inom EU på 60 procent av BNP. Bruttoskulden överstiger dock prognosen i konvergensprogrammet 2001. Orsaken är AP-fondens oförväntat stora omDispositionering av tillgångarna från statsobligationer till aktier, vilket bidrog till en ökning av bruttoskulden med nära 9 procentenheter som andel av BNP, se tabell 9.

Minskningen av statsskulden under 2002 och 2003 väntas medföra motsvarande minskning i den konsoliderade bruttoskulden. När statsskulden ökar 2004 stiger också den konsoliderade skulden. Skuldökningen är dock inte större än att den konsoliderade bruttoskulden fortsätter att minska som andel av BNP. Det finansiella sparandet exkl.

räntor och den nominella BNP-tillväxten väntas varje år minska den konsoliderade bruttoskulden under perioden 2001–2004. Räntor och AP-fondernas konsolidering 2001 ökar bruttoskulden. Sammantaget förväntas den konsoliderade bruttoskulden minska med 7,3 procent av BNP under perioden.

Tabell 9: Den konsoliderade bruttoskuldens utveckling

Procent av BNP

	2001	2002	2003	2004
Konsoliderad bruttoskuld	56,6	53,6	50,9	49,3
Bruttoskuldens förändring, jämfört med föregående år	1,3	-2,9	-2,7	-1,6
<i>bidrag till förändringen</i>				
Finansiellt sparande exkl. räntor	-8,0	-4,5	-4,1	-4,1
Räntor (konsoliderade)	3,2	2,8	2,6	2,5
Konsolidering	8,8	-0,1	-0,2	-0,2
Nominell BNP-tillväxt	-1,9	-2,0	-2,7	-2,5
Övriga faktorer	-0,8	0,9	1,6	2,6

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

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Sparandets fördelning mellan sektorer

Fördelningen av det finansiella sparandet mellan staten och ålderspensionssystemet påverkades 2001 av den stora omfördelningen från AP-fonderna till staten, vilka utgör en del av infasningen av det reformerade ålderspensionssystemet. Från och med 2002, när infasningen är avslutad, beräknas statens finansiella sparande visa ett strukturellt underskott på 0,5–1,0 procent av BNP. Överskottet i den offentliga sektorn uppkommer i stället i ålderspensionssystemet, vars finansiella sparande beräknas bli mellan 2,0 och 2,5 procent av BNP dessa år. Balanskravet för den kommunala sektorn innebär att sektorn som helhet väntas uppvisa ett finansiellt sparande något över noll.

Tabell 10: Finansiellt sparande och statens budgetsaldo

Procent av BNP

	2001	2002	2003	2004
Offentlig sektor	4,8	1,7	1,5	1,6
Staten	9,5	-0,4	-1,1	-1,0
Ålderspensionssystemet	-4,7	2,1	2,4	2,4
Kommunala sektorn	0,1	0,0	0,2	0,1
Statens budgetsaldo	1,8	0,4	-0,6	-0,9
Statsskuld	53,3	50,0	47,6	46,1

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

VI Alternativa scenarier och jämförelse med tidigare program

Lågtillväxtscenario

I lågtillväxtscenariot antas den internationella återhämtningen bromsas upp 2002 och avstanna helt 2003. Den svenska exporten drabbas förhållandevis hårt av den internationella konjunkturförsvagningen. Svensk export innehåller en relativt hög andel

investeringsvaror, som är mer konjunktur känsliga än konsumtionsvaror. Till viss del motverkas dock efterfrågebortfallet av en kronförsvagning.

En internationell lågkonjunktur av denna storleksordning bedöms få tämligen stora återverkningar på den inhemska efterfrågan. I takt med att sysselsättningen utvecklas svagare och arbetslösheten stiger kommer det försämrade konjunkturläget att bli mer påtagligt för hushållen. BNP-tillväxten är sammantaget över de tre åren 2,8 procentenheter lägre än i baskalkylen. År 2004 är antalet sysselsatta 75 000 färre än i baskalkylen och den öppna arbetslösheten uppgår till 5,0 procent.

Den försämrade konjunkturbilden påverkar de offentliga finanserna negativt. Lägre tillväxt och en lugnare löneutveckling medför att skattebaserna utvecklas svagare. Även de offentliga utgifterna påverkas genom högre utbetalningar av arbetslöshetsersättning. Effekten på utgifterna dämpas något av att löner och priser är lägre än i baskalkylen. Den negativa effekten på det samlade offentliga sparandet mildras till viss del av att kommunerna förutsätts begränsa utgiftsutvecklingen för att klara balanskravet. Ur stabiliseringspolitisk synvinkel är detta mindre önskvärt, eftersom en sådan anpassning snarast tenderar att förstärka konjunktursvackan.

Tabell 11: Alternativa scenarier

Procent av BNP, om inget annat anges

	2001	2002	2003	2004
BNP-tillväxt				
Bas	1,2	2,1	2,5	2,5
Låg	1,2	1,8	0,7	1,9
Hög	1,2	2,3	3,9	3,7
BNP-gap				
Bas	-0,8	-0,9	-0,5	-0,2
Låg	-0,8	-1,1	-2,5	-2,6
Hög	-2,7	-2,7	-1,2	0,0
Sysselsättningsgrad¹				
Bas	78,2	78,1	78,0	78,0
Låg	78,2	78,0	77,0	76,7
Hög	78,2	78,2	79,1	80,0
Finansiellt sparande				
Bas	4,8	1,7	1,5	1,6
Låg	4,8	1,6	0,5	0,3
Hög	4,8	1,9	2,3	2,8

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

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Sammantaget försämrar de offentliga finanserna med drygt 1 procent av BNP per år 2003 och 2004. Eftersom den svagare tillväxten i huvudsak är konjunkturmässig innebär en sådan utveckling inte att saldomålet åsidosätts. Målet avser överskottet i genomsnitt över en konjunkturcykel, vilket innebär att överskottet kan understiga 2 procent i en lågkonjunktur under förutsättning att det överstiger 2 procent i en högkonjunktur. Det finns således inget skäl att tillgripa utgiftsbesparingar eller skattehöjningar för att kompensera den konjunkturbetingade försvagningen av de offentliga finanserna. Sådana åtgärder skulle tvärtom förstärka nedgången i ekonomin.

Kalkylen illustrerar att ett överskottsmål kring 2 procent av BNP innebär att risken är liten att de offentliga finanserna vid en normal lågkonjunktur skulle försvagas så pass kraftigt att de kommer i konflikt med underskottsgränsen på 3 procent i Stabilitets- och tillväxtpakten. Trots den dämpade tillväxten resulterar kalkylen i ett överskott i de offentliga finanserna. Det skulle således finnas ett visst utrymme även för stimulansåtgärder för att dämpa nedgången. En förutsättning är emellertid att dessa i så fall återtas när konjunkturen förbättras. Några sådana åtgärder har dock inte lagts in i kalkylen. Den aktiva stabiliseringspolitiken antas helt åvila penningpolitiken, medan finanspolitiken bidrar genom de automatiska stabilisatorerna.

Högtillväxtscenario

I högtillväxtscenariot förutsätts regeringens mål om en sysselsättningsgrad på 80 procent uppnås 2004. För att målet ska nås måste tillväxt, sysselsättning och arbetsutbud bli betydligt högre än i baskalkylen. I scenariot förutsätts resursläget i början av perioden vara mer gynnsamt, vilket medger en starkare BNP-tillväxt och sysselsättningsutveckling, utan att löner och priser blir högre än i baskalkylen. Från sysselsättningssynpunkt är befolkningens ålderssammansättning ofördelaktig de kommande åren. Andelen personer i åldrarna 60–64 år och 16–19 år stiger. I dessa åldersgrupper är arbetskraftsdeltagandet lägre än för genomsnittet. För att sysselsättningen ska öka i tillräcklig utsträckning förutsätts därför antalet personer i arbetsmarknadspolitiska program och vuxenutbildning vara färre än i baskalkylen. Även arbetslöshetsnivån antas vara lägre 2004. Regeringens mål att halvera antalet sjukdagar till 2008 förutsätts uppnås, vilket medför att förtidspensioneringarna blir färre.

En högre tillväxt i ekonomin bidrar till en påtaglig förbättring av de offentliga finanserna. Jämfört med baskalkylen beräknas överskottet förstärkas med drygt 1 procent av BNP mot slutet av perioden. Till detta bidrar inte bara högre skattebaser i form av löner och privat konsumtion, utan även lägre arbetslöshet.

Förbättringen av arbetsmarknadens funktionssätt förutsätts vara av strukturell natur. Därmed blir förbättringen av de offentliga finanserna bestående. Det finansiella utrymme som uppkommer utöver överskottsmålet kan därför utnyttjas till reformer. I vilken takt reformutrymmet tas i anspråk måste vägas mot konjunkturläget för att undvika alltför kraftiga stimulanser av den privata efterfrågan. I den redovisade kalkylen antas en del av utrymmet utnyttjas av kommunsektorn. Högre skattebaser stärker den finansiella situationen för kommuner och landsting. Den inkomstökning som uppkommer antas utnyttjas till såväl utgiftsökningar som skattesänkningar i förhållande till basalternativet. Slutåret är konsumtionsvolymen i kommunsektorn 1,5 procent högre än i baskalkylen. Höjning av kommunernas skatteuttag med 25 öre 2003 kan dessutom återtas 2004 utan att balanskravet åsidosätts. Därutöver finns utrymme för en viss konsolidering av balansräkningarna.

Jämförelse med det uppdaterade programmet 2001

I tabell 12 jämförs det föreliggande programmet med det uppdaterade programmet år 2001. Tillväxten 2001 blev 0,5 procentenheter lägre än vad som angavs i förra årets

program. Den prognoserade BNP-ökningen för 2002 har reviderats ned med 0,3 procentenheter i jämförelse med programmet 2001. För 2003 är BNP-ökningen i stort sett oförändrad.

Det finansiella sparandet blev 2001 något bättre än vad som förväntades i det uppdaterade konvergensprogrammet 2001, trots att BNP-ökningen blev lägre än prognoserat. Prognosen för 2002-2004 har däremot reviderats ned. I huvudsak beror nedrevideringen på högre utgifter, i synnerhet vad gäller kommunal konsumtion.

Tabell 12: Jämförelse med det uppdaterade konvergensprogrammet 2001

	2001	2002	2003	2004
BNP, procentuell volymförändring				
Uppdaterat konvergensprogram 2001	1,7	2,4	2,6	2,3
Uppdaterat konvergensprogram 2002	1,2	2,1	2,5	2,5
Differens, procentenheter	-0,5	-0,3	-0,1	0,2
Finansiellt sparande, procent av BNP				
Uppdaterat konvergensprogram 2001	4,6	2,1	2,2	2,3
Uppdaterat konvergensprogram 2002	4,8	1,7	1,5	1,6
Differens, procentenheter	0,2	-0,4	-0,7	-0,7
Konsoliderad bruttoskuld, procent av BNP				
Uppdaterat konvergensprogram 2001	52,3	49,7	47,3	45,2
Uppdaterat konvergensprogram 2002	56,6	53,6	50,9	49,3
Differens, procentenheter	4,3	3,9	3,3	3,9

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Den konsoliderade bruttoskulden blev 2001 4,3 procentenheter högre än prognosen i det föregående uppdaterade programmet. Till en stor del beror detta på AP-fondernas oväntat stora omdisponering av tillgångarna från statsobligationer till aktier. För åren 2002 och 2003 bidrar även att överskotten i det finansiella sparandet är något lägre.

VII Strukturpolitik och kvaliteten i de offentliga finanserna

Sedan mitten av 1990- talet har den offentliga sektorns utgifter som andel av BNP sjunkit från nära 68 till 58 procent, se diagram 2. Skattekvoten har också fallit även om det inte skett i samma omfattning. Det går inte entydigt att säga hur storleken på den offentliga sektorn och de skatter som används för att finansiera de offentliga utgifterna påverkar tillväxten och förutsättningarna för en effektiv resursanvändning. Ett skäl är att sammansättningen av de offentliga utgifterna sannolikt har lika stor betydelse som den totala nivån. För att kunna bedöma kvaliteten i de offentliga finanserna krävs information om utgifternas ändamål samt hur sammansättningen förändrats över tiden. Generellt sett kan en hög andel investeringar i fysiskt kapital, humankapital, forskning och utveckling antas bidra till tillväxt och sysselsättning.⁵

⁵ För en mer utförlig diskussion se Kommissionen (2002) "Public Finances in EMU" eller Agell (1999) i "Tillväxt och ekonomisk politik" Calmfors & Persson (red.).

I linje med målsättningen för den ekonomiska politiken har reformer för ökad sysselsättning, uthållig tillväxt och rättvisa fortgått under de senaste åren. Reformerna berör både inkomst- och utgiftssidan och har inneburit en viss förändring i sammansättningen av de offentliga utgifterna. Som framgår av tabell 2 föreslås utgiftsreformer på ca 20 miljarder kronor för 2003 (0,9 procent av BNP). Nedan redogörs för de områden där större satsningarna som är redan beslutade eller föreslås av regeringen i budgetpropositionen för 2003.

Arbetsmarknadsåtgärder

I takt med att arbetslösheten har minskat och fokus övergått till sysselsättningsmålet har arbetsmarknadspolitiken förändrats. Arbetsmarknadspolitiken är idag inriktad på att motverka flaskhalsar och intensifiera insatser för dem som har svårast att få arbete samtidigt som den s.k. rundgången mellan arbetsmarknadspolitiska program och arbetslöshetsersättning bryts. En genomgång av de åtgärder som vidtagits de senaste åren återfinns i förra årets program. Ersättningsnivåerna i arbetslöshetsförsäkringen har höjts under 2001 och 2002. Samtidigt har kraven på aktivt arbetssökande tydliggjorts och den 1 juli 2003 bildas en ny myndighet med uppgift att hålla samman kontrollen och tillsynen av arbetslöshetsförsäkringen. För att öka effektiviteten i de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna är dessa föremål för en kontinuerlig översyn. En myndighet med särskilt ansvar för att utvärdera arbetsmarknadspolitikens effekter (IFAU) bildades 1997.

Strukturella utbildningssatsningar

För att höja kompetensen och öka tillgången på kvalificerad arbetskraft har betydande satsningar gjorts inom utbildningsområdet de senaste åren. Mellan 1997 och 2003 byggs högskoleutbildningen ut med ca 100 000 nya utbildningsplatser och det finns nu minst en högskola i varje län. Motiven för att decentralisera den högre utbildningen är en strävan att bredda rekryteringen samt att de nya högskolorna ska bidra till ökad regional tillväxt. Som ett led i satsningarna på det livslånga lärandet införs ett nytt statsbidrag till kommunernas vuxenutbildning och folkhögskolan motsvarande 47 000 respektive 7 000 årsstudieplatser för perioden 2003–2005.

De statliga anslagen till grundforskning och forskarutbildning ökar med närmare 1,5 miljarder kronor, eller knappt 0,1 procent av BNP, under perioden 2000 till 2004.

Kvaliteten på den utbildning som ges i unga år har sannolikt stor betydelse för de långsiktiga tillväxtförutsättningarna. För att förbättra kvaliteten i undervisningen infördes 2001 ett särskilt statsbidrag som successivt under en femårsperiod ökade till 5 miljarder kronor för att öka personaltätheten i skola och fritidshem.

Skatte- och familjepolitik

Den inkomstskattereform, vars tre första steg genomfördes åren 2000–2002, syftar till att sänka marginalskatterna för låg- och medelinkomsttagare genom en stegvis kompensation för de allmänna egenavgifterna och att successivt minska andelen inkomsttagare som betalar statlig skatt. Hittills har reformen resulterat i att marginalskatten för löntagare

som inte betalar statlig inkomstskatt sänkts med närmare 4 procentenheter. Ytterligare ett led i strävan att minska marginaleffekter och därmed stimulera arbetsutbudet är den maxtaxa i barnomsorgen som infördes under 2002. Maxtaxan är frivillig men de kommuner som infört maxtaxan får ersättning av staten för kostnaden för reformen. I januari 2002 hade 287 av 289 kommuner infört maxtaxan. Maxtaxereformens sista steg tas 2003 genom att allmän förskola införs för 4–5-åringar. Alla barn får därmed rätt till gratis förskola tre timmar om dagen.

Pensionssystemets utformning inverkar på utbudet av arbetskraft. Bl.a. i syfte att stimulera äldre att stanna kvar längre i arbetslivet infördes ett nytt pensionssystem 1999 med en tydlig koppling mellan pensionsutbetalningar och livsinkomst. En rad satsningar har också genomförts för ålderspensionärer i välfärdshöjande syfte. Pensionerna och bostadstilläggen har höjts samtidigt som skatten sänkts. Dessutom har maxtaxa och förbehållsbelopp införts i äldreomsorgen liksom ett nytt och bättre högkostnadsskydd i tandvården för de äldre. Dessa satsningar fortsätter under 2003 samtidigt som ett nytt äldreomsörjningsstöd införs för personer som inte har rätt till folkpension och idag är hänvisade till socialbidrag.

Hälso- och sjukvårdsområdet

Den kraftiga ökningen av antalet förtidspensionerade och sjukskrivna innebär stora kostnader för både staten, individen och samhället i stort. I 2002 års budgetproposition presenterade regeringen ett åtgärdsprogram i 11 punkter för ökad hälsa i arbetslivet. Programmet innehåller åtgärder inom tre huvudområden: bättre arbetsmiljö, tydligare arbetsgivaransvar för snabb återgång till arbete vid ohälsa samt mer forskning och förbättrad statistik. I budgetpropositionen för 2003 föreslår regeringen ett mål att antalet sjukdagar ska halveras till 2008 samtidigt som antalet nya förtidspensioner ska minska. Vidare föreslås att förtidspensioner fr.o.m. 2003 ska beviljas för högst tre år, varefter det finns möjlighet till förlängning eller ny prövning. Den enskildes rätt till rehabilitering ska förbättras genom en skärpt skyldighet för arbetsgivare att lämna rehabiliteringsunderlag inom 60 dagar. Ekonomiska incitament för arbetsgivare föreslås införas 2003. Försäkringskassan tillförs ytterligare medel för att bättre kunna arbeta med rehabilitering samtidigt som en del av utgifterna för sjukpenning ska kunna användas för samverkan mellan olika myndigheter inom rehabiliteringsområdet. Den särskilda vårdatsatsning som riksdagen beslutat om för perioden 2001–2004 ska fullföljas och ytterligare resurser satsas för att minska väntetiderna i vården.

Sammanfattning

Sammantaget har de redovisade reformerna en stark inriktning mot att främja ökad sysselsättning, högre utbildning och ökad välfärd. Utgifterna inom utbildningsområdet samt utgifterna för vård och omsorg har ökat som andel av de totala offentliga utgifterna medan andelen räntebetalningar minskat. För att kunna bedöma hur en förändrad sammansättning påverkar kvaliteten i de offentliga finanserna med avseende på deras effekter på tillväxt och resursallokering krävs emellertid mer ingående analyser av effektiviteten hos enskilda åtgärder och program.

Tabell 13: Ändamålsfördelade offentliga utgifter 1995 och 2000*Andel av totala utgifter*

	1995	2000	Utveckling 1995–2000
Hälsa- och sjukvård	9,4	11,0	1,6
Utbildning, fritid, kultur och religion	13,0	13,8	0,8
Social skydd	41,1	42,5	1,4
Övrigt	26,3	25,3	–1,0
Totala utgifter, exklusive räntor	89,8	92,6	2,8
Räntor	10,2	7,3	–2,9
Totala utgifter, inklusive räntor	100,0	100,0	

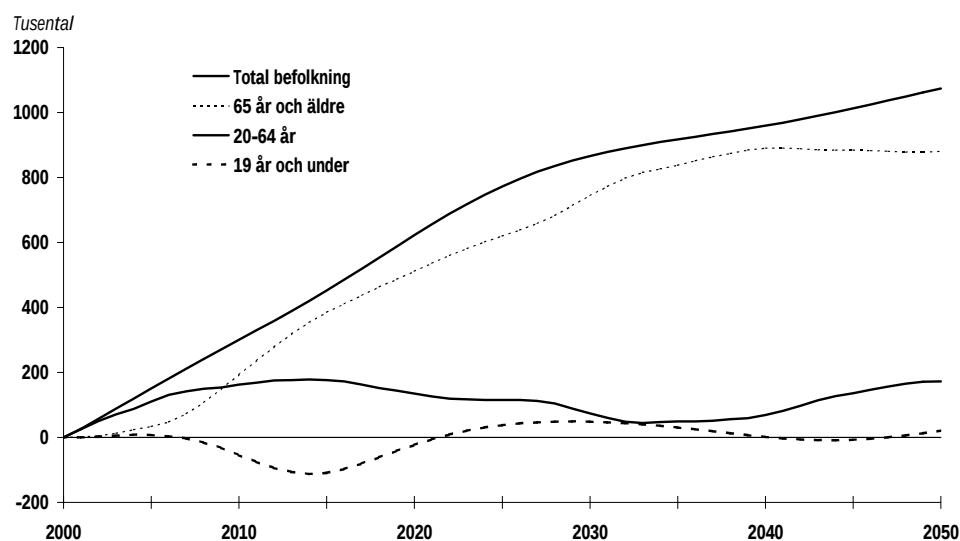
Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

VIII De offentliga finansernas uthållighet

Under den första halvan av detta sekel förväntas andelen äldre i befolkningen öka markant, vilket i hög grad kommer att påverka de offentliga finanserna. Nedan redovisas ett scenario för utvecklingen av de offentliga finanserna i ett långsiktigt perspektiv.

Demografi

Sveriges befolkning, som vid sekelskiftet uppgick till 8,9 miljoner personer, beräknas enligt Statistiska centralbyråns (SCB:s) senaste prognos öka till 10 miljoner 2050. Det är huvudsakligen antalet personer över 64 år som växer. Denna grupp ökar med 0,9 miljoner under perioden, se diagram 6. Antalet personer mellan 0 och 19 år är i stort sett oförändrat 2050 jämfört med 2000, medan antalet personer i yrkesverksam ålder, 20 till 64 år, ökar med 0,2 miljoner under perioden. Den starka ökningen av äldre i kombination med den svaga ökningen av personer i åldern 20 till 64 år leder till en kraftigt ökad försörjningsbörda för den yrkesaktiva befolkningen. Utvecklingen framöver innebär att allt färre personer kommer att försörja allt fler.

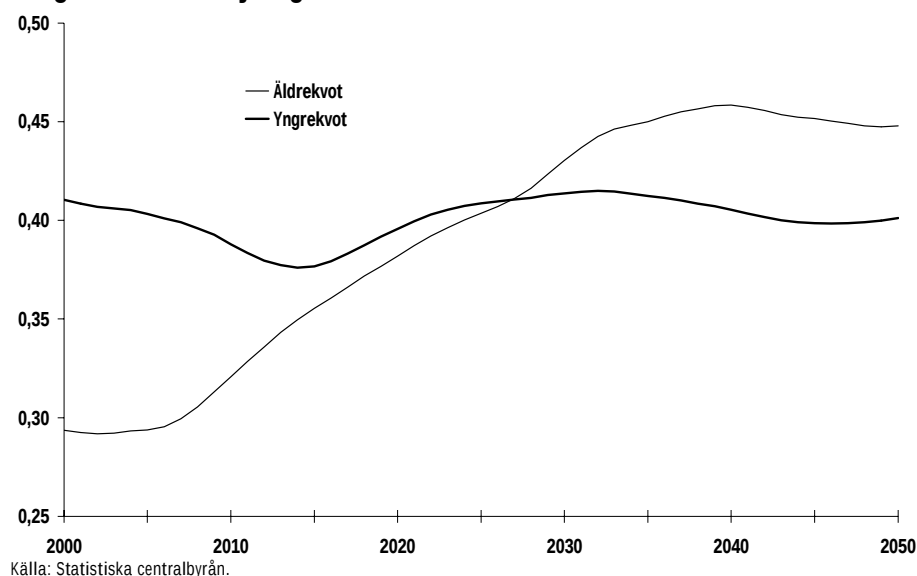
Diagram 6: Befolkningsförändringar

Källa: Statistiska centralbyrån.

Ett grovt mått på försörjningsbördan utgörs av kvoten mellan antalet personer i icke-yrkesverksam ålder och antalet personer i yrkesverksam ålder. Försörjningskvoten för äldre, mätt som antalet personer över 64 år i relation till antalet personer i åldrarna 20 till 64 år, beräknas stiga från 0,29 till 0,45 mellan 2000 och 2050, vilket är en ökning med drygt 50 procent, se diagram 7. Under samma period beräknas försörjningskvoten för yngre, mätt som antalet personer under 20 år i relation till personer i åldrarna 20 till 64 år, variera runt 0,4. I det kortare perspektivet, fram till 2010, tar den stigande äldrekvoten och den fallande yngrekvoten ut varandra vilket lämnar den totala försörjningsbördan oförändrad. Ökningen som uppkommer därefter beror främst på en starkt stigande försörjningskvot för äldre.

SCB:s befolkningsprognos skiljer sig i vissa avseenden från Eurostats befolkningsprognos, som låg till grund för beräkningar av de demografiska effekterna på de offentliga finanserna till Kommittén för Ekonomisk Politik i EU.⁶

Diagram 7: Försörjningskvoter



Ekonomisk utveckling

De långsiktiga framskrivningarna utgår från den prognos som redovisats i avsnitt IV. De ekonomiska antaganden som ligger till grund för framskrivningarna för perioden 2005–2050 redovisas i tabell 14. Arbetskraftsdeltagandet efter 2004 bygger på SCB:s befolkningsprognos samt på antagandet att arbetskraftsdeltagande och medelarbets tid för alla åldersgrupper är oförändrad under kalkylperioden. Variationer i den totala arbetskraften uppkommer på grund av förändringar i ålderssammansättningen. Det genomsnittliga totala arbetskraftsdeltagandet för åldrarna 20 till 64 år beräknas till ca 81 procent. Den öppna arbetslösheten antas vara 3,7 procent,⁷ vilket leder till en sysselsättningsgrad

⁶ Budgetary challenges posed by an ageing population: the impact on public spending on pensions, health and long-term care for the elderly and possible indicators of the long-term sustainability of public finances, EPC/ECFIN/655/01-EN final, Brussels 24 October 2001.

⁷ Nationell definition. Studerade som är arbetssökande räknas som sysselsatta i den nationella definitionen men som arbetslösa i internationell statistik. Denna grupp beräknas utgöra 1,1 procentenheter.

på knappt 78 procent för åldrarna 20 till 64 år. Vidare antas en årlig produktivitetstillväxt i näringslivet på 2,2 procent. Produktivitetstillväxten för arbetskraften i offentlig sektor antas vara noll i enlighet med nationalräkenskapernas beräkningsmetoder. Sammantaget leder detta till en årlig produktivitetstökning i hela ekonomin på i genomsnitt ca 1,7 procent per år. Produktivitets- och sysselsättningsutvecklingen leder sammantaget till en genomsnittlig årlig BNP-tillväxt på ca 1,7 procent under beräkningsperioden. Under periodens senare del faller produktivitetstillväxten till följd av att en växande andel av den totala sysselsättningen återfinns i offentlig verksamhet, som vård och omsorg, där produktivitetsutvecklingen per definition antas vara noll. Realräntan antas uppgå till 3 procent och inflationstakten till 2 procent.

Tabell 14: Makroekonomiska förutsättningar

	2000	2005	2010	2015	2020	2030	2040	2050
Procentuell förändring ¹								
BNP	3,6	2,3	2,1	1,9	1,6	1,4	1,8	1,8
Arbetsproduktivitet	2,2	1,8	1,9	1,9	1,7	1,6	1,7	1,7
BNP-deflator	1,0	1,5	2,3	2,3	2,3	2,4	2,3	2,3
KPI	1,3	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Timlön	3,7	3,5	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2
Procent								
Realränta	4,1	3,2	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Arbetskraftsdeltagande, 20–64 år	81,2	81,0	80,6	80,9	81,2	80,7	81,0	80,6
Kvinnor	78,4	78,4	77,9	78,3	78,5	78,1	78,4	77,9
Män	84,0	83,6	83,2	83,5	83,8	83,3	83,6	83,2
Öppen arbetslöshet ²	4,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7

¹ För perioden 2010–2050 anges genomsnittlig procentuell förändring från föregående period.

² Nationell definition. Studerade som är arbetssökande räknas som sysselsatta i den nationella definitionen men som arbetslösa i internationell statistik.

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

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Överskottsmål

Befolkningsstrukturens förändring får stora effekter för de offentliga finanserna. För att säkerställa den långsiktiga stabiliteten i de offentliga finanserna är den medelfristiga finanspolitiken inriktad på att upprätthålla ett överskott i de offentliga finanserna på 2 procent av BNP. Därigenom reduceras den offentliga nettoskulden och räntenettot förbättras, vilket skapar utrymme för den väntade utgiftsökningen. Till följd av pensionsreformen byggs för närvarande tillgångar upp inom ålderspensionssystemet, vars avkastning bidrar till att finansiera de framtida pensionsutgifterna.

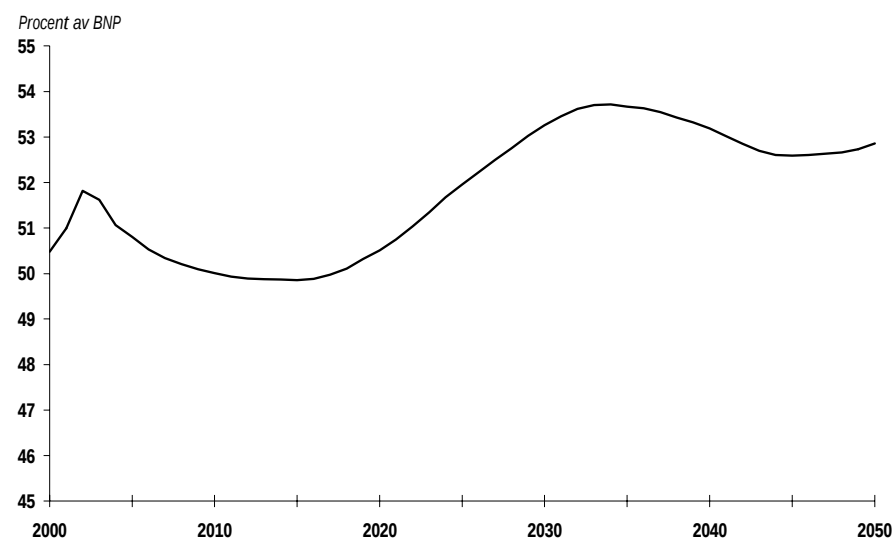
Offentliga utgifter

Den ökade andelen äldre i befolkningen påverkar de offentliga utgifterna. I den redovisade kalkylen förutsätts en viss standardsäkring i de offentliga utgiftssystemen. Transfereringar som t.ex. barnbidrag och studiestöd antas följa prisutvecklingen med ett tillägg motsvarande 75 procent av reallöneutvecklingen. Standardsäkringen motverkar den urholkning av hushållstransfereringarna som skulle ske om kalkylen enbart byggde på en prisframskrivning på så lång sikt som närmare 50 år. Vidare antas standarden i den

offentliga konsumtionen öka med ca 1/3 procent per år. Denna standardökning har valts så att den totala konsumtionen (privat och offentlig) för personer över 64 år utvecklas i paritet med den totala konsumtionen för personer i yrkesverksam ålder. Grovt sett innebär det att dagens fördelning av välfärden mellan ålderspensionärer och yrkesverksamma är oförändrad under beräkningsperioden. Standardsäkringen innebär att en del av ett potentiellt reformutrymme används till att höja standarden i befintliga system när ekonomin växer. Beräkningen av pensionsutgifter bygger på den demografiska utvecklingen, de makroekonomiska förutsättningarna samt gällande regelverk.

Den ökade andelen äldre i befolkningen påverkar de offentliga finanserna främst genom ökade utgifter för pensioner, sjukvård och äldreomsorg. De närmaste åren, fram t.o.m. 2015, beräknas emellertid de primära offentliga utgifterna, dvs. utgifterna exklusive räntor, falla som andel av BNP, se diagram 8. Den främsta orsaken är att offentlig konsumtion minskar som andel av BNP. Den demografiskt betingade utgiftsökningen för sjukvård och äldreomsorg är relativt måttlig under denna period samtidigt som utgifter knutna till personer under 20 år väntas minska. En förutsättning för denna utveckling är att kommunerna anpassar kostnaderna i verksamhetsområden som skola och barnomsorg i takt med att antalet barn och ungdomar minskar. Även transfereringar knutna till personer under 20 år faller något som andel av BNP. Däremot ökar pensionsutgifterna som andel av BNP.

Diagram 8: Offentliga utgifter exklusive räntor



Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Mellan 2015 och 2050 beräknas den primära utgiftskvoten öka med 3 procentenheter till följd av att andelen äldre stiger. Under mitten av 2030-talet når utgifterna sin kulmen. Det är huvudsakligen konsumtionsutgifter i form av sjukvård och äldreomsorg som ökar men även hushållstransfereringar i form av pensioner växer. Offentliga investeringar som andel av BNP faller däremot på grund av att priset på investeringar antas följa KPI som utvecklas långsammare än BNP-deflatorn. Den offentliga investeringsvolymen antas utvecklas i takt med den offentliga konsumtionsvolymen.

Offentliga finanser

Samtidigt som den primära utgiftskvoten minskar med drygt 1 procentenhet under perioden 2004–2015, ökar den primära inkomstkvoten med 1 procentenhet om skatte- reglerna bibehålls oförändrade på grund av att skattebaserna utvecklas i en snabbare takt än BNP (se appendix A tabell A.1). I det redovisade scenariot har antagits att överskottsmålet på 2 procent av BNP upprätthålls t.o.m. 2015. Överskotten under perioden leder till att kapitalinkomsterna som andel av BNP förstärks med 2 procentenheter mellan 2004 och 2015, se tabell 15. Inom ramen för överskottsmålet innebär detta sammantaget ett utrymme för skattesänkningar eller utgiftsreformer på totalt ca 4 procent av BNP under perioden 2005–2015. I den redovisade kalkylen antas att reformutrymmet utnyttjas så att överskottet i de offentliga finanserna uppgår till 2 procent av BNP. Från 2015 bibehålls regelverken för de offentliga inkomsterna och utgifterna oförändrade.

Tabell 15: Offentliga finanser

Procent av BNP

	2000	2004	2005	2010	2015	2020	2030	2040	2050
Primära inkomster	55,2	53,1	53,1	53,6	54,1	54,5	55,3	55,6	55,6
Skatter och avgifter	51,9	49,9	49,9	50,5	51,1	51,6	52,5	53,0	53,2
Övriga inkomster	3,3	3,2	3,2	3,1	2,9	2,9	2,8	2,6	2,5
Primära utgifter	50,5	51,1	50,8	50,0	49,8	50,5	53,3	53,2	52,8
Transfereringar	22,2	22,2	22,1	22,1	22,4	22,6	23,4	23,2	22,7
Konsumtion	26,2	26,4	26,3	25,7	25,3	25,9	28,0	28,4	28,8
Investeringar	2,2	2,5	2,5	2,3	2,1	2,0	1,8	1,6	1,4
Primärt finansiellt sparande	4,7	2,1	2,3	3,6	4,2	4,0	2,0	2,4	2,8
Reformutrymme ¹	–	–	–	2,9	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Primärt finansiellt sparande, efter reformer	4,7	2,1	2,3	0,8	0,5	0,2	–1,9	–1,5	–1,1
Kapitalinkomster netto	–1,0	–0,5	–0,3	1,2	1,5	1,8	1,8	1,1	0,9
Finansiellt sparande	3,7	1,6	2,0	2,0	2,0	2,0	–0,1	–0,3	–0,2
Finansiell ställning									
Konsoliderad bruttoskuld	55,3	49,3	48,0	42,4	37,0	30,9	29,2	30,8	25,1
Justerad bruttoskuld ²	22,2	21,7	19,2	5,9	–2,4	–9,7	–9,8	1,0	4,3
Nettoskuld	1,8	–4,9	–6,6	–18,1	–23,9	–29,2	–26,9	–13,9	–9,3

¹ Reformutrymmet för 2010 är det totala reformutrymmet för perioden 2005–2010. Reformutrymmet för 2015 är på motsvarande sätt utrymmet för reformer för perioden 2011–2015.

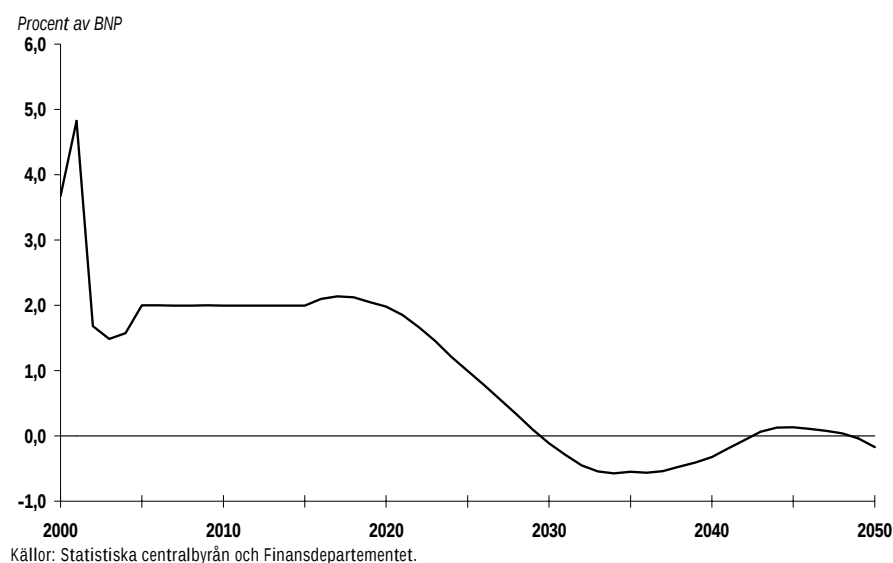
² Konsoliderad bruttoskuld minus pensionssystemets tillgångar utöver statspapper.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

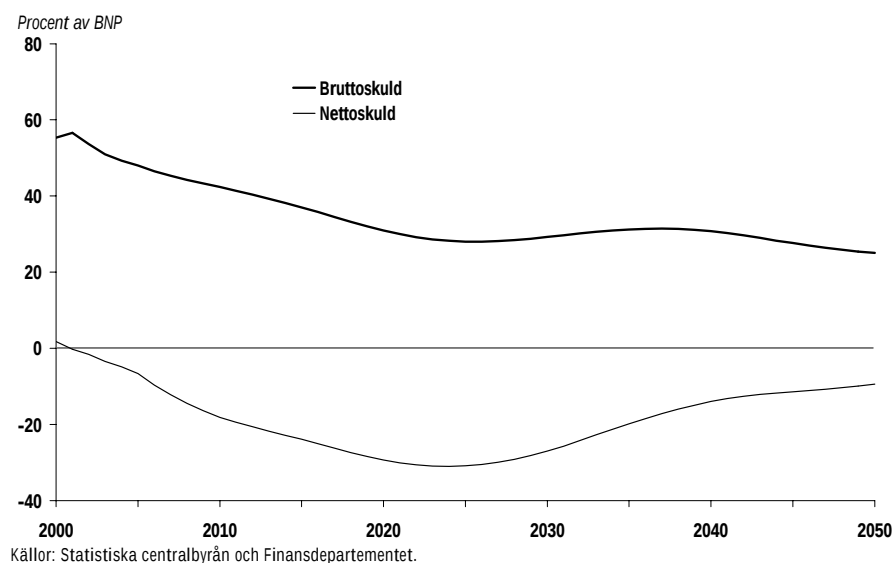
Nettot av kapitalinkomster är negativt 2004, men blir positivt under kalkylperioden eftersom nettoskulden vänds till nettotillgångar.

Efter 2020 försämras det finansiella sparandet i offentlig sektor, i takt med att det demografiska utgiftstrycket ökar, för att efter 2030 ligga kring noll, se diagram 9.

Den offentliga sektorns brutto- och nettoskuld faller i början av kalkylperioden när de offentliga finanserna uppvisar överskott, se diagram 10. Därefter stabiliseras bruttoskulden på ca 30 procent av BNP, vilket ger en betryggande marginal till referensvärdet inom EU. Nettoskulden är negativ under kalkylperioden, vilket innebär att den offentliga sektorn beräknas ha finansiella nettotillgångar även på lång sikt. Utvecklingen i scenariot tyder på att de offentliga finanserna är långsiktigt stabila.

Diagram 9: Finansiellt sparande i offentlig sektor

Bruttoskulden redovisas i tabell 15 enligt Maastricht-definitionen. I tabellen redovisas även en justerad bruttoskuld där pensionssystemets tillgångar utöver statspapper har konsoliderats. Utvecklingen av den justerade bruttoskulden följer nettoskuldens utveckling.

Diagram 10: Offentliga sektorns brutto- och nettoskuld

Det finansiella sparandet för Sverige i beräkningarna i EU var betydligt starkare än i det ovan redovisade scenariot. Orsaken är att i denna kalkyl utnyttjas överskottet utöver 2 procent av BNP fram t.o.m. 2015 till permanenta reformer alternativt skattesänkningar. Detta ger även effekt på såväl brutto- som nettoskuldutvecklingen som i den ovan redovisade kalkylen förväntas bli sämre än i beräkningarna i EU.

Appendix A: Beräkningstekniskt appendix till kapitel VIII

I det följande redogörs mer utförligt för de beräkningsmetoder som tillämpats vid kalkylen för de offentliga finanserna under perioden 2005–2050.

Skatter och avgifter

Långsiktiga beräkningar för offentliga skatter och avgifter kan utformas på olika sätt. En schablonmässig metod är att sätta skatter och avgifter som en konstant andel av BNP under beräkningsperioden. Metoden innebär emellertid i praktiken att skattereglerna ändras om skattebaserna inte växer i takt med BNP. Om t.ex. lönesumman ökar i förhållande till BNP måste skattesatsen sänkas för att skatteintäkterna som andelen av BNP ska vara konstant. En annan metod är att hålla skattesatserna oförändrade i förhållande till respektive skattebas. Fördelen med denna metod är att den bättre speglar oförändrade skatteregler. Om skattebaserna ändras i förhållande till BNP kommer även den aggregerade skattekvoten att ändras.

Tabell A1: Offentliga skatter och avgifter

Procent av BNP

	2000	2005	2010	2015	2020	2030	2040	2050
Skatter och avgifter, procent av BNP	51,9	49,9	50,5	51,1	51,6	52,5	53,0	53,2
Hushållens direkta skatter och avgifter								
Andel av BNP	22,2	19,7	19,7	19,9	20,1	20,6	20,7	20,8
Implicit skattesats för direkta skatter	29,6	26,2	26,2	26,2	26,2	26,2	26,2	26,2
Skattebasen för direkta skatter som andel av BNP	64,8	64,2	64,3	64,8	65,5	67,3	67,7	67,7
Implicit skattesats för avgifter	6,3	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2
Skattebasen för avgifter som andel av BNP	48,1	47,3	47,1	47,0	47,2	48,0	48,3	48,8
Företagens direkta skatter								
Andel av BNP	3,1	3,1	3,0	3,0	2,9	2,8	2,7	2,7
Implicit skattesats	11,5	11,7	11,7	11,7	11,7	11,7	11,7	11,7
Skattebasen som andel av BNP	27,5	26,1	25,8	25,5	25,0	23,9	23,3	22,8
Indirekta skatter¹								
Andel av BNP	11,9	12,1	12,7	13,3	13,5	13,8	14,1	14,1
Implicit skattesats	23,5	24,4	24,4	24,4	24,4	24,4	24,4	24,4
Skattebasen som andel av BNP	50,5	49,5	52,2	54,4	55,5	56,5	57,9	58,0
Arbetsgivaravgifter och egenföretagaravgifter²								
Andel av BNP	14,6	15,0	15,0	15,0	15,1	15,3	15,4	15,6
Implicit skattesats	33,8	34,7	34,7	34,7	34,7	34,7	34,7	34,7
Skattebasen som andel av BNP	43,2	43,4	43,2	43,2	43,4	44,2	44,5	45,0

¹ Exklusive löneberoende indirekta skatter.

² Inklusive löneberoende indirekta skatter.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

I tabell A.1 redovisas den offentliga sektorns skatter och avgifter som andel av BNP och som andel av respektive skattebas (implicit skattesats) samt skattebasens andel av BNP. Hushållens direkta skatter relateras till hushållens skattepliktiga inkomst som till ca 65 procent består av lön. Resterande del utgörs av beskattningsbara transfereringar (t.ex. pensioner) och egenföretagarinkomster. Hushållens avgifter utgörs av den allmänna pensionsavgiften som hushållen betalar till det reformerade pensionssystemet och är relaterad till avgiftsbasen för pensioner som utgörs av löner, egenföretagarinkomster och

skattepliktiga transfereringar exkl. pensioner. Företagens direkta skatter är relaterade till bruttodriftsöverskotten i företagssektorn, vilket är anledningen till att den implicita skattesatsen blir så pass låg som knappt 12 procent. Bolagsskattesatsen är 28 procent av beskattningsbar vinst. Indirekta skatter, där mervärdesskatt utgör drygt hälften, följer privat konsumtion. Arbetsgivaravgifter och egenföretagaravgifter är kopplade till lönesumman.

Skattekvoten (skatter och avgifter som andel av BNP) ökar med 3,3 procentenheter under perioden 2005–2050. Ökningen förklaras i huvudsak av att lönesumma och privat konsumtion växer snabbare än BNP. Runt en fjärdedel av de totala offentliga skatterna och avgifterna tas ut på privat konsumtion. Privat konsumtion beräknas under perioden öka med 8,5 procentenheter som andel av BNP. En åldrande befolkning förväntas medföra att den privata konsumtionen ökar i relation till produktionen. Ökningen i privat konsumtion leder till 2 procentenheter högre indirekta skatter som andel av BNP 2050 jämfört med 2005. Även lönesumman ökar som andel av BNP på grund av en ökad efterfrågan på arbetskraftintensiv tjänsteproduktion, som vård och omsorg. Över hälften av de offentliga skatterna och avgifterna tas ut på lönesumman. Detta ger 1,1 procentenheter högre direkta skatter och avgifter från hushållen, som andel av BNP, 2050 jämfört med 2005. Av samma anledning förväntas arbetsgivar- och egenföretagaravgifter, som andel av BNP, öka med 0,6 procentenheter. Bruttodriftsöverskotten antas minska i relation till BNP, vilket får till följd att företagens direkta skatter faller med 0,4 procentenheter som andel av BNP under kalkylperioden.

Offentlig konsumtion

Beräkningen av den offentliga konsumtionen bygger på åldersfördelade styckkostnader för barnomsorg, ungdomsutbildning (grundskola och gymnasium), vuxenutbildning (kommunalt vuxengymnasium och högskola), sjukvård (öppen och sluten vård) samt äldreomsorg (hemtjänst och särskilt boende). Sammantaget svarar dessa verksamheter för ca 65 procent av de offentliga konsumtionsutgifterna i dagsläget. Samtliga dessa utgiftsområden skrivs volymmässigt fram med förändringen i relevant åldersgrupp. Till detta kommer standardsäkringen på 1/3 procent per år (se kapitel VIII). Övriga konsumtionsutgifter som framförallt består av allmän förvaltning, rättsväsende och försvar, antas följa förändringen i totalbefolkningen. Prisutvecklingen i offentlig konsumtion är en sammanvägning av löne- och prisutvecklingen med vikter som speglar konsumtionens sammansättning inom respektive verksamhetsområde. I beräkningarna antas att produktivitetsutvecklingen i all offentlig verksamhet är noll, vilket innebär att priset på offentlig konsumtion växer ca 1,5 procentenheter snabbare än KPI per år.

Tabell A.2: Offentlig konsumtion

Procent av BNP

	2000	2005	2010	2015	2020	2030	2040	2050
Summa konsumtion	26,2	26,3	25,7	25,3	25,9	28,0	28,4	28,8
Barnomsorg	1.6	1.5	1.5	1.6	1.7	1.7	1.7	1.8
Ungdomsutbildning	3.8	3.9	3.5	3.2	3.4	3.6	3.5	3.4
Vuxenutbildning	2.0	1.9	2.0	2.0	1.8	1.8	1.8	1.8
Sjukvård	5.9	5.9	6.0	6.1	6.4	6.9	7.1	7.3
Äldreomsorg	3.7	3.9	3.9	4.0	4.4	5.9	6.5	7.1
Övrig verksamhet	9.2	9.2	8.8	8.4	8.3	8.2	7.7	7.5

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Offentliga transfereringar

För hushållstransfereringar har en bedömning gjorts av vilka åldersgrupper som erhåller specifika transfereringar. Volymmässigt skrivs de åldersrelaterade transfereringarna fram med förändringen i relevant åldersgrupp samt 75 procent av reallöneutvecklingen. Prisutvecklingen för dessa transfereringar följer KPI-utvecklingen. Icke åldersrelaterade hushållstransfereringar antas till största delen vara oförändrade i volymtermer. Sjuktalet antas t.ex. ligga kvar på 2004 års nivå. Deras prisutvecklingen följer löneutvecklingen i de fall de är löneberoende, i annat fall följer den KPI-utvecklingen. Utvecklingen av hushållstransfereringarna som andel av BNP speglar i hög grad förändringar i demografin, se tabell A.3. Offentliga transfereringar till företag och utlandet förutsätts i huvudsak utgöra en konstant andel av BNP under beräkningsperioden.

Tabell A.3: Offentliga sektorns transfereringar

Procent av BNP

	2000	2005	2010	2015	2020	2030	2040	2050
Summa transfereringar	22.2	22.1	22.1	22.4	22.6	23.4	23.2	22.7
Transfereringar till hushåll	19.0	18.9	18.9	19.2	19.4	20.2	20.0	19.5
Ålderdom	8.9	9.1	9.3	10.0	10.4	11.1	11.4	10.9
Ohälsa	4.0	4.7	4.6	4.5	4.5	4.5	4.3	4.4
Barn/studier	2.5	2.4	2.4	2.3	2.2	2.3	2.2	2.2
Arbetsmarknad	2.0	1.1	1.1	1.0	1.0	1.0	0,9	0,9
Övrigt	1.5	1.5	1.4	1.4	1.3	1.3	1.2	1,1
Transfereringar till företag	2.0	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.7	1.8
Transfereringar till utland	1.2	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4

Not: Ålderdom omfattar 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 för arbetslöshet och arbetsmarknadsutbildning samt lönegaranti.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Ålderspensionssystemet

I tabell A.4 redovisas ålderspensionssystemets inkomster och utgifter samt dess finansiella ställning. Det finansiella sparandet försämras i takt med att pensionsutgifterna ökar till följd av den åldrande befolkningen. Trots detta innehar ålderspensionssystemet betydande tillgångar vid utgången av beräkningsperioden.

Tabell A.4: Ålderspensionssystemet

Procent av BNP

	2000	2005	2010	2015	2020	2030	2040	2050
Inkomster	11,2	9,1	9,9	10,1	10,3	10,4	9,9	9,5
Avgifter	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0	7,1	7,2	7,2
Premiepensionsmedel	2,7	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1
Räntor, utdelningar m.m.	1,6	1,2	1,9	2,1	2,2	2,2	1,7	1,2
Utgifter	9,0	6,6	7,1	7,9	8,4	9,3	9,7	9,5
Pensioner	6,6	6,5	7,0	7,8	8,3	9,2	9,6	9,4
Övrigt	2,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Finansiellt sparande	2,3	2,5	2,8	2,2	1,9	1,1	0,2	0,0
Finansiella tillgångar, netto	37,3	32,6	41,2	44,5	45,9	44,1	33,7	23,5

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Demografiska antaganden

De demografiska antagandena som ligger till grund för befolkningsprognosen i den redovisade kalkylen bygger på SCB:s senaste prognos och redovisas i tabell A.5 tillsammans med de antaganden som angavs av Eurostat för Sverige i beräkningarna i EU. Födelsealen ökar i en snabbare takt i SCB:s prognos, men på sikt förutsätter både SCB och Eurostat att födelsealen kommer vara 1,8 barn per kvinna. Vad gäller medellivslängden är SCB något mer optimistisk än Eurostat. Nettomigrationen är högre i Sverige i dagsläget än vad Eurostat förväntade sig för år 2000, men både SCB och Eurostat antar en nettomigration på 20 000 personer per år på sikt. Sammantaget leder skillnaderna i antaganden till att befolkningen ökar i snabbare takt i SCB:s prognos och överstiger Eurostats prognos med nära 0,8 miljoner personer år 2050. Antalet personer i yrkesverksam ålder är 0,4 miljoner fler år 2050 i SCB:s prognos. Antalet personer under 20 år är knappt 0,3 miljoner fler och antalet personer över 64 år är 0,1 miljoner fler år 2050.

Tabell A.5: Demografiska antaganden

	2000	2005	2010	2020	2030	2040	2050
SCB							
Födelsealen	1,55	1,73	1,80	1,80	1,80	1,80	1,80
Medellivslängd, kvinnor	82,0	82,5	83,0	83,9	84,8	85,6	86,1
Medellivslängd, män	77,4	78,4	79,2	80,4	81,4	82,4	83,0
Nettomigration	24 600	25 600	21 500	20 000	20 000	20 000	20 000
Eurostat							
Födelsealen	1,50	1,56	1,61	1,70	1,77	1,80	1,80
Medellivslängd, kvinnor	82,0	82,4	82,8	83,5	84,3	85,1	86,0
Medellivslängd, män	77,3	77,7	78,2	79,1	80,0	81,0	82,0
Nettomigration	15 200	17 600	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000

Källor: Statistiska centralbyrån och Eurostat.

Appendix B: Tabellbilaga

Tabell B.1: Prognosförutsättningar

Årsgenomsnitt, om inget annat anges

	2001	2002	2003	2004
BNP världen ¹	2,3	2,7	3,6	4,1
BNP världen, exklusive EU ¹	2,6	3,2	3,9	4,3
BNP EU-15 ¹	1,6	1,0	2,3	2,9
HIKP EU ¹	2,3	2,1	1,9	1,8
Timlön i Sverige, kostnad ¹	4,3	3,7	3,5	3,5
TCW-index	136,0	133,8	128,8	127,0
Tysk 10-årsränta, årsgenomsnitt	4,8	4,9	4,9	5,1
Svensk 10-årsränta, årsgenomsnitt	5,1	5,4	5,3	5,3
Svensk 6-månaders ränta, årsgenomsnitt	4,1	4,4	4,7	4,7
Oljepris, (Brent, USD/fat)	24,5	25,3	26,0	–
Världsmarknadstillväxt världen, exkl. EU ¹	0,8	4,4	7,3	7,8

¹Årlig procentuell förändring.

Källa: Finansdepartementet.

Tabell B.2: Den offentliga sektorns finanser

Procent av BNP

	2001	2002	2003	2004
Inkomster	59,2	56,5	55,9	55,4
Skatter och avgifter	53,5	50,8	50,4	49,9
Direkta skatter	23,4	19,9	19,8	19,7
Produkt- och produktionsskatter	14,6	15,2	15,3	15,2
Socialförsäkringsavgifter	15,4	15,5	15,1	15,0
Kapitalinkomster	2,3	2,3	2,3	2,3
Övriga inkomster	3,4	3,4	3,3	3,2
Utgifter	54,4	54,8	54,5	53,8
Transfereringar	22,0	22,1	22,3	22,2
Hushåll	19,0	19,2	19,4	19,0
Näringslivet	1,8	1,7	1,6	1,7
Utlandet	1,2	1,2	1,4	1,5
Konsumtion	26,7	27,2	26,8	26,4
Investeringar m.m.	2,3	2,5	2,5	2,5
Investeringar och lager	2,6	2,6	2,6	2,6
Köp och försäljning av mark och fastigheter, netto	–0,2	–0,1	–0,1	–0,1
Ränteutgifter	3,4	3,0	2,8	2,8
Finansiellt sparande	4,8	1,7	1,5	1,6
Primärt finansiellt sparande	6,0	2,3	2,0	2,1
Kapitalförslitning och kapitaltransfereringar, netto	2,2	2,2	2,2	2,1
Kapitalbildning	2,3	2,5	2,5	2,5
Sparande, netto	5,0	2,0	1,8	1,9
Konsoliderad bruttoskuld	56,6	53,6	50,9	49,3
Nettoskuld	–0,2	–1,5	–3,5	–4,9

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.