Regeringens proposition 2008/09:100

2009 års ekonomiska vårproposition

Förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken

Regeringens proposition 2008/09:100

2009 års ekonomiska vårproposition

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 8 april 2009

Fredrik Reinfeldt

Anders Borg
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Propositionen innehåller regeringens förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken. Riktlinjernas syfte är att ange politikens inriktning inför budgetpropositionen för 2010.

Riktlinjerna för den ekonomiska politiken baseras på propositionens övriga innehåll, dvs. en beskrivning av den ekonomiska politikens huvuduppgifter och en beskrivning av sysselsättningspolitikens inriktning, en bedömning av den makroekonomiska utvecklingen och den offentliga sektorns finanser, en uppföljning och bedömning av de budgetpolitiska målen och reformutrymmet, en uppföljning av statsbudgeten samt en bedömning av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet.

I propositionen lämnas även förslag till vissa ändringar av utgiftsområdenas indelning.

Innehållsförteckning

1 Sammanfattning ... 15
1.1 Politiska utgångspunkter ... 15
1.2 Sammanfattning av politiken ... 15

2 Förslag till riksdagsbeslut ... 21

3 Lagförslag ... 25
3.1 Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen ... 25

4 Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken ... 29
4.1 En ansvarsfull politik i kristider ... 29
4.2 Djup lågkonjunktur ... 30
4.2.1 De offentliga finanserna i ett internationellt perspektiv ... 32
4.3 Regeringens långsiktiga politik för jobb och tillväxt ligger fast ... 34
4.4 Viktiga utgångspunkter för politiken ... 35
4.4.1 En fungerande finansmarknad är avgörande för ekonomin ... 36
4.4.2 Utgångspunkter för stabiliseringspolitiska åtgärder ... 37
4.4.3 Utgångspunkter för åtgärder riktade mot arbetsmarknaden ... 37
4.5 Vidtagna stabilitetsskapande åtgärder ... 38
4.5.1 Åtgärder riktade mot den finansiella sektorn ... 38
4.5.2 Satsningar för att stimulera ekonomin ... 43
4.6 Åtgärder för sysselsättning och välfärd ... 44
4.6.1 Ökade statsbidrag till kommunsektorn ... 44
4.6.2 Aktiv arbetsmarknadspolitik i lågkonjunktur ... 45
4.7 Ekonomiska förutsättningar för politiken framöver ... 48
4.7.1 De offentliga finanserna försvagas ... 48
4.7.2 Reformutrymmet och inriktningen på budgetpolitiken ... 50
4.8 Fortsatt arbete för att klara långsiktiga utmaningar ... 52
Appendix 4.1 ... 55

5 Den ekonomiska politikens huvuduppgifter ... 59
5.1 Den ekonomiska politikens huvuduppgifter och medel ... 60
5.1.1 Politiken ska skapa förutsättningar för en hög uthållig tillväxt och sysselsättning ... 60
5.1.2 Politiken ska bidra till generell välfärd ... 61
5.1.3 Politiken ska bidra till makroekonomisk stabilitet ... 62
5.2 Budgetpolitiskt ramverk ... 63
5.3 Regeringens ramverk för sysselsättningspolitiken ... 67
5.3.1 Utvecklingen på arbetsmarknaden ... 68
5.3.2 Erfarenheter från 1990-talskrisen ... 73
5.3.3 Regeringens reformer förbättrar arbetsmarknadens anpassningsförmåga ... 73

5.3.4 Åtgärder för högre sysselsättning 74
Appendix 5.1 79

6 Den makroekonomiska utvecklingen 85
6.1 Internationell och finansiell ekonomi 86
6.2 Svensk efterfrågan och produktion 88
6.2.1 Efterfrågeutvecklingen 88
6.2.2 Produktion 92
6.3 Arbetsmarknad, resursutnyttjande, löner och inflation 92
6.3.1 Arbetsmarknad 92
6.3.2 Löner 97
6.3.3 Inflation 99
6.4 Risker och alternativscenarier 101
6.4.1 Riskbilden 101
6.4.2 Alternativscenario med snabbare återhämtning 102
6.4.3 Alternativscenario med deflation 103

7 Inkomster 109
7.1 Offentliga sektorns skatteintäkter 109
7.1.1 Skatt på arbete 110
7.1.2 Skatt på kapital 113
7.1.3 Skatt på konsumtion 115
7.1.4 Skattekvot 116
7.2 Statsbudgetens inkomster 117
7.2.1 Skatteinkomster 117
7.2.2 Övriga inkomster 118

8 Utgifter 123
8.1 Den konsoliderade offentliga sektorns utgifter 123
8.1.1 Ålderspensionssystemet 124
8.1.2 Kommunsektorn 124
8.1.3 Staten 125
8.2 Statsbudgetens utgifter och takbegränsade utgifter 127
8.2.1 Utgifter 2008–2012 128
8.2.2 Förändring av takbegränsade utgifter 2008–2012 132

9 Finansiellt sparande, statsbudgetens saldo och skuldutvecklingen 139
9.1 Den konsoliderade offentliga sektorns finansiella sparande 139
9.1.1 Ålderspensionssystemet 140
9.1.2 Staten 142
9.2 Statsbudgetens saldo 143
9.3 Skuldutvecklingen och den ekonomiska ställningen 145
9.3.1 Den ekonomiska ställningen 145
9.3.2 Skuldutvecklingen 146
9.4 Reformer sedan budgetpropositionen för 2009 148
9.4.1 Reformer i samband med propositionen Åtgärder för jobb och omställning 148
9.4.2 Reformer efter propositionen Åtgärder för jobb och omställning 149
9.4.3 Samtliga reformer efter budgetpropositionen för 2009 149

10 Uppföljningen av de budgetpolitiska målen samt bedömning av reformutrymme och utgiftstak ... 155
10.1 Uppföljning av överskottsmålet ... 155
10.1.1 Det finanspolitiska ramverket är en grund för en ansvarsfull finanspolitik ... 155
10.1.2 En analysram för bedömningen av reformutrymmet ... 156
10.1.3 Bedömning av reformutrymmet 2010-2012 ... 158
10.2 Uppföljning av utgiftstaket för staten samt bedömning av utgiftstaket 2012 ... 164
10.2.1 Uppföljning av utgiftstaket för staten ... 164
10.2.2 Bedömning av utgiftstak för staten 2012 ... 165
10.3 God ekonomisk hushållning och det kommunala balanskravet ... 166

11 Uppföljning av statens inkomster och utgifter ... 171
11.1 Statsbudgetens inkomster ... 171
11.1.1 Prognosen i budgetpropositionen för 2009 ... 172
11.1.2 Prognosen i propositionen Åtgärder för jobb och omställning ... 174
11.1.3 Uppföljning av statsbudgeten för 2007 och 2008 ... 175
11.2 Statsbudgetens utgifter och takbegränsade utgifter ... 175
11.3 Vissa stödåtgärder – garantier, låneramar och kapitaltillskott ... 182
11.4 Statsbudgetens saldo ... 184

12 Bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet ... 189
12.1 Finanspolitikens långsiktiga hållbarhet ... 189
12.2 Den offentliga sektorns framväxt ... 190
12.3 Den demografiska utvecklingen ... 192
12.4 Arbetsmarknaden och personer med transfereringsinkomster ... 193
12.5 De offentliga finanserna ... 194
12.5.1 Den offentliga sektorns inkomster ... 194
12.5.2 Den offentliga sektorns utgifter ... 195
12.5.3 Finansiellt sparande i den offentliga sektorn ... 195
12.6 Hållbarhetsanalys ... 196
12.6.1 Hur mäts hållbarheten? ... 196
12.6.2 Några hållbarhetsberäkningar ... 196
12.6.3 Internationella bedömningar ... 198
12.6.4 Är finanspolitiken långsiktigt hållbar? ... 199

13 Ändrad fördelning av ändamål och verksamheter på utgiftsområden ... 203
13.1 Ändrad fördelning av ändamål och verksamheter på utgiftsområden ... 203
13.1.1 Ansvar för bidragshantering, bolagsredovisning m.m. ... 203
13.1.2 Länsstyrelsernas uppgifter inom körkorts- och yrkestrafikområdet ... 203
13.1.3 Tillsyns- och tillståndsverksamhet enligt socialtjänstlagen m.m. ... 204
13.1.4 Ansvar för e-förvaltning, rättsinformation m.m. ... 204
13.1.5 Pensionsadministrationen och bildandet av den särskilda pensionsmyndigheten ... 205
13.1.6 Viss verksamhet inom polisorganisationen ... 205
13.1.7 Sveriges ansvar som värdland för Världssjöuniversitetet ... 206
13.1.8 Strategisk satsning på vårdvetenskap ... 206
13.1.9 Vissa verksamheter inom kulturområdet för personer med funktionsnedsättning m.m. ... 206

13.1.10 Sektorsspecifika ekonomiska uppgifter om primärkommunerna 207
13.1.11 Överföring av viss verksamhet som avser studiestöd.....207
13.1.12 Innovationsbron 208
13.2 Ändrat namn på utgiftsområde.....208

Bilagor

Bilaga 1 Tabellsamling makroekonomisk utveckling och offentliga finanser
Bilaga 2 Utvärdering av makroekonomiska prognoser
Bilaga 3 Analys av utgiftsutveckling 2000–2012
Bilaga 4 Utvidgad redovisning av bedömningen av finanspolitikens hållbarhet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 8 april 2009

Tabellförteckning

1.1 Nyckeltal ... 16
4.1 Nyckeltal ... 31
4.2 Nyckeltal för arbetsmarknaden ... 31
4.3 Stödåtgärder ... 42
4.4 Tidigare tillskott till kommunerna 2007–2010 ... 45
4.5. Förändringar på arbetsmarknaden från 4:e kvartalet 2007 till 4:e kvartalet 2008 ... 47
4.6 Antal deltagare i arbetsmarknadspolitiska program 2009–2011 ... 48
4.7 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser ... 48
4.8 Finansiellt sparande i offentlig sektor samt indikatorer för avstämning mot överskottsmålet ... 51
5.1 Antal personer (1000-tal) som blir arbetslösa samt arbetslöshetsrisker (procent) ... 70
5.2. Grupper med relativt svag förankring på arbetsmarknaden fördelat på arbetskraftstillhörighet, förändring mellan 4:e kvartalet 2007 och 4:e kvartalet 2008 ... 71
6.1 Nyckeltal ... 85
6.2 Försörjningsbalans ... 89
6.3 Näringslivets produktion ... 92
6.4 Nyckeltal ... 93
6.5 Nyckeltal, alternativscenario med snabbare återhämtning ... 103
6.6 Nyckeltal, alternativscenario med deflation ... 104
7.1 Totala skatteintäkter ... 109
7.2 Sektorsvis fördelning av totala skatteintäkter ... 110
7.3 Offentliga sektorns skatteintäkter och statsbudgetens inkomster ... 112
7.4 Utvecklingen av kommunernas skatteunderlag ... 113
7.5 Skatt på konsumtion och insatsvaror ... 115
7.6 Skattekvot ... 116
7.7 Skattekvoten i OECD-länderna ... 117
7.8 Statsbudgetens inkomster 2007–2012 ... 117
7.9 Regeländringar, bruttoeffekter i förhållande till föregående år ... 119
8.1 Den offentliga sektorns utgifter ... 123
8.2 Den konsoliderade offentliga sektorns utgifter ... 124
8.3 Kommunsektorns utgifter ... 125
8.4 Statens utgifter ... 125
8.5 Statens utgifter i nationalräkenskaperna och i statsbudgeten ... 126
8.6 Utgifter på statsbudgetens utgiftsområden och takbegränsade utgifter ... 127
8.7 Helårsekvivalenter, 20–64 år, i vissa ersättningssystem ... 128
8.8 Ungdomar 20–24 år i vissa ersättningssystem, helårsekvivalenter ... 129
8.9 Utgifter per utgiftsområde ... 131
8.10 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med föregående år ... 132
8.11 Volymer inom olika transfereringssystem ... 135

9.1 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser 139
9.2 Ålderspensionssystemet (inkomstpensionen) 140
9.3 Kommunsektorns finanser 141
9.4 Statens finanser 142
9.5 Statens finansiella sparande och budgetsaldo 142
9.6 Statsbudgetens saldo 2008–2012 143
9.7 Statsbudgetens saldo samt justering för större engångseffekter 2008–2012 145
9.8 Den offentliga sektorns tillgångar och skulder 146
9.9 Statsskuldens förändring 2008–2012 146
9.10 Bidrag till den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld 147
9.11 Bidrag till den offentliga sektorns finansiella förmögenhet 148
9.12 Beslutade och föreslagna utgifts- och inkomstförändringar i samband med propositionen Åtgärder för jobb och omställning[1] 149
9.13 Nya beslutade, föreslagna och aviserade utgifts- och inkomstförändringar efter propositionen Åtgärder för jobb och omställning[1] 149
9.14 Beslutade, föreslagna samt aviserade utgifts- och inkomstförändringar efter budgetpropositionen för 2009 150
10.1 Finansiellt sparande i offentlig sektor samt indikatorer för avstämning mot överskottsmålet 160
10.2 Utgiftstak och budgeteringsmarginal 161
10.3 Indikatorer för impuls till efterfrågan 162
10.4 Ursprungliga och faktiska utgiftstak 1997–2011 164
10.5 Utgiftstak för staten 2009–2012 166
10.6 Resultaträkning kommuner respektive landsting 167
11.1 Antaganden och förändringar jämfört med budgetpropositionen för 2009 och propositionen Åtgärder för jobb och omställning 172
11.2 Aktuell prognos jämfört med budgetpropositionen för 2009 samt statsbudget för 2007 och 2008 173
11.3 Skatteintäkter jämfört med prognosen i propositionen Åtgärder för jobb och omställning 174
11.4 Takbegränsade utgifter 2009 176
11.5 Beräknad förändring av anslagsbehållningar 2009 178
11.6 Utgifter 2008 och 2009 179
11.7 Förändring av takbegränsade utgifter 2010–2011 jämfört med budgetpropositionen för 2009 180
11.8 Volymprognoser 2009–2011 181
11.9 Förändring av takbegränsade utgifter 2010–2011 jämfört med propositionen Åtgärder för jobb och omställning 182
11.10 Statsbudgetens utfall 2008 184
11.11 Förändring av statsbudgetens saldo 2009–2011 jämfört med budgetpropositionen för 2009 185
11.12 Förändring av statsbudgetens saldo 2009–2011 jämfört med propositionen Åtgärder för jobb och omställning 185
12.1 Äldrekvoter i olika länder, 2000 och 2050 193
12.2 Befolkningen, sysselsättningen och arbetskraften, 2008 och 2060 194
12.3 Hållbarhetsindikatorer i de olika scenarierna 197

Diagramförteckning

1.1 Storlek på finanspolitiska åtgärdspaket och automatiska stabilisatorer 2008–2010 ... 17
4.1 Export från OECD-området ... 30
4.2 BNP 1988–2012 ... 30
4.3 Arbetslöshet, 15–74 år ... 31
4.4 Den offentliga sektorns skulder 2008 och 2010 ... 32
4.5 Storlek på finanspolitiska åtgärdspaket och automatiska stabilisatorer 2008–2010 ... 33
4.6 Skattegap i olika EU-länder 2010 enligt OECD ... 33
4.7 Räntedifferenser mot Tyskland för 10-åriga statsobligationer ... 34
4.8 Kommunal konsumtion 2000–2008 ... 44
4.9 Skatteunderlag och konsumtionsutgifter 2000–2008 ... 45
4.10 Antal varsel samt andelen arbetslösa av arbetskraften 1976–2009 ... 46
4.11 Antal personer 16–64 år med en sammanhängande tid i arbetslöshet eller program. ... 46
4.12 Finansiellt sparande i offentlig sektor ... 48
4.13 Skatteintäkter - årlig förändring 2000–2012 ... 49
4.14 Offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld ... 50
5.1 Antal personer i arbetskraften, i sysselsättning samt i arbete som andel av befolkningen, 16–64 år ... 68
5.2 Varsel och arbetslöshet 1976–2009 (januari) ... 68
5.3 Andel arbetslösa av arbetskraften ... 68
5.4 Genomsnittlig inskrivningstid som arbetslös eller i program 1991–2004 ... 69
5.5 Antalet personer med en sammanhängande tid i arbetslöshet och program ... 69
5.6 Antalet lediga jobb fördelat på sektor ... 72
5.7 Antal personer (mätt som helårsekvivalenter) som uppbär ersättning från vissa ersättningssystem ... 77
5.8 Antalet personer som uppbär ersättning från vissa trygghetssystem ... 78
5.9 Antal sjukfall fördelat efter sjukskrivningstidens längd ... 78
5.10 Relativ utveckling av antal sjuk- och aktivitetsersatta, index=100 år 2000 ... 79
6.1 Förtroendet inom tillverkningsindustrin ... 86
6.2 TED-spreadar ... 86
6.3 Styrräntor ... 87
6.4 BNP-tillväxt i euroområdet, Förenta staterna och världen ... 88
6.5 Svensk BNP ... 89
6.6 Varuexport enligt utrikeshandelsstatistiken ... 89
6.7 Hushållens konsumtion och konsumentförtroendet CCI ... 90
6.8 Hushållens sparkvot ... 90
6.9 Bostadsinvesteringar ... 91
6.10 Kapacitetsutnyttjandet i industrin och totala investeringar ... 91
6.11 Industriproduktionsindex för investeringsvaruindustrin ... 92
6.12 BNP, arbetade timmar och sysselsättning ... 93

6.13 Arbetskraftsdeltagande och sysselsättning ... 93
6.14 Arbetslöshet ... 94
6.15 Deltagare i arbetsmarknadspolitiska program och antal arbetslösa ... 94
6.16 Brist på arbetskraft i näringslivet och resursutnyttjande på arbetsmarknaden ... 96
6.17 Sysselsättnings-, produktivitets-, och BNP-gap ... 96
6.18 Brist på arbetskraft i näringslivet och löneökningstakt ... 97
6.19 Arbetslösheten i Europa och i Sverige ... 98
6.20 Inflation mätt med KPI, KPIF och KPIX ... 99
6.21 Styrränta enligt Taylorregel ... 100
6.22 Köp av statspapper pressar ned långa räntor ... 101
6.23 BNP-tillväxt ... 102
6.24 Arbetslöshet ... 102
6.25 Offentligfinansiellt sparande ... 105
6.26 Statlig bruttoskuld ... 105
6.27 Ränta på 10-åriga statsobligationer ... 106
7.1 Utveckling av arbetade timmar, timlön och lönesumma ... 111
7.2 Transfereringsinkomster som andel av beskattningsbar inkomst ... 111
7.3 Antal personer som betalar statlig skatt ... 111
7.4 Kapitalvinster, aktieprisindex och fastighetsprisindex ... 114
7.5 Skatt på företagsvinster som andel av BNP 1991–2012 ... 114
7.6 Hushållens konsumtion i löpande priser och underliggande intäkter från mervärdesskatt 1996–2012 ... 116
7.7 Skattekvot 1980–2012 ... 116
8.1 Den konsoliderade offentliga sektorns utgifter 2000–2012 ... 124
8.2 Antal sysselsatta i kommunal sektor och i näringslivets branscher hälso- och sjukvård samt utbildning ... 125
8.3 Arbetslöshet och sjukpenningdagar (inkl. sjuklön) ... 129
9.1 Offentliga sektorns finansiella sparande och arbetslöshet ... 140
9.2 Utvecklingen av det ekonomiska resultatet före extraordinära poster i kommunsektorn ... 141
9.3 Utvecklingen av kommunsektorns finanser ... 142
9.4 Statsbudgetens saldo 2000–2012 ... 143
9.5 Statsskuld i miljarder kronor och som andel av BNP 2000–2012 ... 146
9.6 Offentliga sektorns finansiella förmögenhet ... 147
10.1 Tekniskt justerade takbegränsade utgifter ... 165
10.2 Kommunsektorns resultat och finansiella sparande 2000–2008 ... 167
12.1 Offentliga utgifter och inkomster, 1950–2008 ... 191
12.2 Offentliga inkomster och utgifter i genomsnitt per ålder, 2004 ... 191
12.3 Offentliga nettoutgifter per ålder, 2004 ... 192
12.4 Förändring i folkmängden efter ålder, 2008–2060 ... 192
12.5 Demografiska försörjningskvoter, 1950–2060 ... 193
12.6 Äldrekvoten vid olika antaganden ... 193
12.7 Primära och totala offentliga utgifter och inkomster, 2000–2060 ... 194
12.8 Ålderspension per person 65 år och äldre, 2000–2060 ... 195
12.9 Finansiellt sparande, 2000–2060 ... 196
12.10 Effektiv äldrekvot vid senare utträde från arbetsmarknaden ... 198

1
Sammanfattning

1 Sammanfattning

1.1 Politiska utgångspunkter

En ansvarslös hantering av riskfyllda affärer på finansmarknaderna har bidragit till en ekonomisk kris som saknar motstycke i modern tid. I spåren av den globala finanskrisen följer försämrad framtidstro och massarbetslöshet. Världens ekonomier ställs nu inför historiskt stora utmaningar och viljan och förmågan bland regeringar och myndigheter att ta ansvar prövas nu på allvar. Alliansregeringen har valt en tydlig väg som präglas av ansvar för de offentliga finanserna, ansvar för jobben och ansvar för välfärdens kärnverksamheter.

Sverige är som ett litet och handelsberoende land mycket sårbart när krisens svallvågor slår emot oss. Hela den svenska ekonomin har dragits med i nedgången och särskilt hårt drabbas arbetsmarknaden. Varsel och arbetslöshet väntar många människor och oron på arbetsplatser och runt köksborden ökar.

Många kommer att tvingas till uppoffringar under de år som ligger framför oss. För att få stöd för en ansvarsfull politik måste krisens bördor fördelas rättvist. Det är särskilt viktigt att personer i ledande ställning inom såväl offentlig verksamhet som i näringslivet visar gott omdöme och tar ansvar för sammanhållningen i samhället.

Alliansregeringen vann i valet 2006 svenska folkets förtroende med en politik för fler i arbete och färre som står utanför. Utmaningarna för en politik som sätter jobben främst har växt sig mycket stora. Inriktningen är tydlig. Krisen ska mötas och varje åtgärd prövas utifrån dess effekter på antalet jobb och på offentliga finanser. Det är en prövning som måste ske utan några förutfattade meningar eller låsningar. Det finns inga mirakelkurer för att undvika lågkonjunkturen. Men genom att driva en politik som säkrar arbetslinjen och värnar välfärdens grund – sunda offentliga finanser – kan vi möta krisen och stå starka när en internationell konjunkturvändning efter hand kommer.

Vi tar ansvar för Sverige. Genom att förhindra varaktiga underskott i de offentliga finanserna tryggar vi möjligheterna att hantera nya utmaningar som följer i krisens spår. Genom att värna huvuduppdraget för det offentliga och genom ordning och reda i ekonomin tryggar vi barn- och äldreomsorgen, vården och skolan samt rättstryggheten. Och genom en aktiv arbetsmarknadspolitik i stället för en passiv bidragspolitik eller förtida pensioneringar värnar vi arbetslinjen och ser till att människor inte fastnar i utanförskap utan i stället ges möjligheter till utbildning och arbete.

1.2 Sammanfattning av politiken

Kraftig global nedgång

Världens ledande ekonomier befinner sig i en djup kris. För att motverka den har regeringar, centralbanker och andra myndigheter världen över vidtagit kraftfulla åtgärder för att få kreditmarknader att fungera mer normalt. Samtidigt har efterfrågan stimulerats genom kraftiga ränte- och skattesänkningar samt utgiftsökningar.

Det internationella samfundet har att i nära samarbete pröva inriktningen av den ekonomiska politiken och samordna åtgärder för att värna goda förutsättningar för en gradvis stabilisering och återhämtning.

Svensk ekonomi drabbas hårt

Som liten exportberoende ekonomi med en stor andel export av investeringsvaror drabbas Sverige relativt hårt av den fallande världshandeln och den svaga internationella investeringskonjunkturen. De sämre konjunkturutsikterna gör att regeringen skriver ned tillväxtprognoserna för svensk ekonomi samtidigt som bedömningen av arbetslösheten justeras upp kraftigt. Enligt regeringens prognos kommer arbetslösheten att fortsätta att öka till lika höga nivåer som under 1990-talets lågkonjunktur. Samtidigt kommer sysselsättningen att falla.

Det ekonomiska läget är sammantaget osedvanligt svårbedömt och osäkerheten i bedömningarna av den framtida konjunkturutvecklingen är ovanligt stor. På kort sikt bedöms riskerna för en ännu svagare utveckling dominera.

Tabell 1.1 Nyckeltal

Procentuell förändring, om annat ej anges

	2008	2009	2010	2011	2012
BNP	-0,2	-4,2	0,2	2,4	4,0
Arbetslöshet, 15–74 år[1]	6,2	8,9	11,1	11,7	11,3
Arbetskraft, 15–74 år	1,2	0,1	-0,9	-0,3	0,2
Sysselsatta, 15–74 år	1,2	-2,8	-3,3	-1,0	0,6
Sysselsättningsgrad, 15–74 år[2]	66,8	64,4	61,8	60,9	61,0
KPI[3]	3,4	-0,4	0,3	0,8	1,5
Statsskuld[4]	33,6	38,7	41,4	41,3	40,8
Offentliga sektorns finansiella sparande[4]	2,5	-2,7	-3,8	-3,1	-2,0

[1] I procent av arbetskraften.
[2] Antal sysselsatta i den aktuella åldersgruppen i procent av befolkningen i denna åldersgrupp.
[3] Årsgenomsnitt.
[4] I procent av BNP.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Utgångspunkter för politiken

Sverige har en mer gynnsam utgångsposition än många andra länder. En politik som inriktas mot att öka sysselsättningen i kombination med starka offentliga finanser gör att Sverige går in i krisen från en mer gynnsam position jämfört med en rad andra länder. Stora överskott under goda år har gjort att statsskulden har amorterats ned. Det gör att det finns visst utrymme att hantera direkta konjunktureffekter. De automatiska stabilisatorerna, som innebär lägre skatteintäkter och högre offentliga utgifter för bl.a. arbetslöshetsersättning i konjunkturförsvagningen, dämpar nedgången. Den djupa lågkonjunkturen och den fallande sysselsättningen medför tillsammans med aktiva finanspolitiska åtgärder för att möta nedgången att överskottet i det offentliga sparandet vänds till underskott prognosperioden. Regeringen räknar med ett underskott på 2,7 procent av BNP för 2009 som ökar till 3,8 procent 2010. Underskottet väntas sedan minska successivt 2011 och 2012.

Om politiken inte är långsiktigt hållbar riskerar den att bli verkningslös när hushåll och företag inser att den med nödvändighet kommer att behöva följas av kraftfulla besparingsåtgärder i form av höjda skatter och neddragningar i välfärdssystemen. Därtill kommer att ett misstroende mot politiken skulle kunna leda till högre räntor.

Medborgarnas förtroende för att det offentliga klarar sitt huvuduppdrag måste upprätthållas. Människor i Sverige ska vara säkra på att det offentliga tar sitt ansvar och erbjuder en bra vård när man drabbas av sjukdom, att barnen får en god utbildning i skolan, att omsorgen om de yngsta och äldsta i samhället fortsatt håller en hög kvalitet och att det finns ett fungerande rättsväsende om man blir utsatt för brott. Genom att värna välfärdens kärnverksamheter förhindrar vi att de som behöver dem mest inte drabbas av ytterligare bördor.

Åtgärder för att möta krisen

Den djupa lågkonjunkturen har sin upprinnelse i krisen på de internationella finansiella marknaderna, som även drabbat det svenska finansiella systemet. Regeringen har därför vidtagit en mängd olika åtgärder för att säkerställa att kreditgivningen i samhället börjar fungera mer normalt. Detta har varit prioriterat. Fungerar inte kreditgivningen lamslås samhällsekonomin.

En viktig utgångspunkt har varit att säkra skattebetalarnas intressen genom att säkerställa att statens långsiktiga kostnader för åtgärderna mot finanssektorn hålls låga och att statens insatser under den akuta krisen så långt det är möjligt återfås. Det är också viktigt att det står klart att statens ingripande motiveras av riskerna för det finansiella systemet och ekonomin i stort av en fortsatt kris. Åtgärderna är inte till för att skydda de som investerat sina medel i alltför riskfyllda verksamheter. För att undvika att de

statliga åtgärderna ses som garanti mot förluster för dessa investerare, vilket skulle kunna leda till ett ökat risktagande i framtiden, är det en central princip att det främst är ägarna och andra som har skjutit till riskkapital i de finansiella institu-ten som ska bära eventuella förluster. Strikta regler för bonusar och andra ersättningar till ledningar och andra topptjänstemän ska gälla för de aktörer som vill ta del av regeringens åtgärder. Det är inte rimligt att någon ska kunna berika sig på stödåtgärder från det allmänna.

Regeringen presenterade redan i samband med den gångna höstens budgetproposition flera offensiva åtgärder i form av såväl skattelättnader som utbildnings-, infrastruktur- och välfärds-satsningar för att motverka krisen. Under hösten och vintern har ytterligare åtgärder föreslagits för att motverka nedgången. Arbetsmarknads-politiken har byggts ut med inriktningen att framför allt förhindra att korttidsarbetslösa blir långtidsarbetslösa. Fokus har också varit att fort-sätta arbetet med att underlätta för grupper som ofta har svårare att etablera sig på arbetsmark-naden.

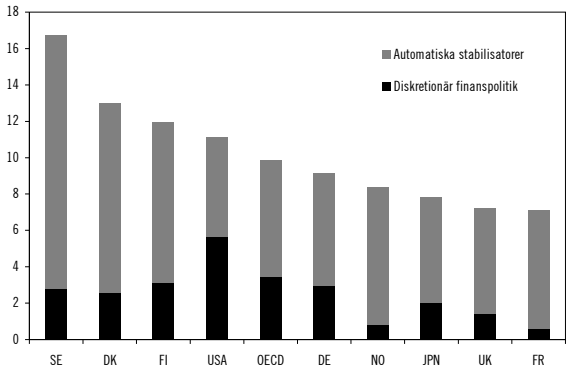
Tillsammans med de åtgärder som redovisas i denna proposition (se avsnitt 4.1) kommer regeringen, för att möta krisen, sammanlagt att för 2009 satsa totalt ca 45 miljarder kronor, varav ca 1 miljard kronor avser ökat stöd till långtidsarbetslösa inom jobb- och utvecklings-garantin och jobbgarantin för ungdomar. Den totala satsningen motsvarar 1,5 procent av BNP. För 2010 beräknar regeringen att satsa 60 miljarder kronor jämfört med beräkningen i 2008 års ekonomiska vårproposition, varav ca 9 miljarder kronor avser kostnader till följd av fler långtidsarbetslösa inom garantierna. Detta motsvarar 2 procent av BNP.

Regeringens stimulansåtgärder 2009 på 1,5 procent av BNP överstiger klart EU:s rekommendation på 1,2 procent av BNP.

En sammanställning som OECD nyligen gjort av olika länders stimulanspaket och storle-ken på de så kallade automatiska stabilisatorerna, visar att Sverige i denna konjunkturnedgång sammantaget har de största finanspolitiska stimulanserna av alla OECD-länder sett över perioden 2008–2010 (se diagram 1.1). Med automatisk stabilisator avses att efterfrågan i ekonomin automatisk hålls uppe under en konjunkturnedgång genom att bl.a. arbetslös-hetsunderstöd betalas ut till personer som blir arbetslösa och att skatteinbetalningarna minskar. Av diagrammet framgår att effekten av enbart aktiva finanspolitiska åtgärder (dvs. åtgärder som kräver beslut) i Sverige är något mindre än det vägda genomsnittet för samtliga OECD-länder. När man jämför olika länders finanspolitik är det dock viktigt att inte bara se till effekten av aktiva finanspolitiska åtgärder. En stor del av den konjunkturstabiliserande finanspolitiken som i andra länder kräver aktiva beslut, sker i Sverige med automatik. Med hänsyn tagen till de auto-matiska stabilisatorerna är den finanspolitiska stimulansen störst i Sverige.

Diagram 1.1 Storlek på finanspolitiska åtgärdspaket och automatiska stabilisatorer 2008–2010

Procent av BNP



Anm.: Se appendix 4.1 för förklaring av länderförkortningar. De automatiska stabilisatorerna är beräknade som BNP-gapet under de tre åren gånger den elasticitet som beskriver hur känsligt det offentliga sparandet är för konjunktur-variationer.
Källa: OECD.

Regeringens satsningar i vårpropositionen

Utgångspunkterna för de åtgärder som regeringen aviserar i denna proposition är att upprätthålla medborgarnas förtroende för att det offentliga klarar sitt huvuduppdrag, att värna de offentliga finanserna och att upprätthålla välfärdens kärnverksamheter samt hålla fast vid arbetslinjen och motverka sysselsättningsned-gången.

Regeringen föreslår i samband med 2009 års ekonomiska vårproposition följande:

Ökade statsbidrag till kommunsektorn

För att mildra effekterna av den ekonomiska krisen, värna välfärdens kärna och dämpa effek-ten på sysselsättningen föreslår regeringen ökat stöd till kommunsektorn i form av ett tillfälligt konjunkturstöd på 7 miljarder kronor för 2010, som utbetalas i december 2009. Vidare aviseras en höjning av statsbidraget till kommuner och

landsting med 5 miljarder kronor från och med 2011. Att det tillfälliga konjunkturstödet utbetalas 2009 motiveras av att statens utgiftsutrymme 2009 är större än 2010. Utbetalningen i december 2009 innebär en positiv ränteeffekt för kommuner och landsting.

Regeringen är medveten om hur dagens krav på balans i budgeten påverkar kommunsektorn och avser inom kort se över om förändringar i balanskravet och andra aktuella redovisningsfrågor bör göras.

Arbetsmarknadspolitiska insatser

En varaktigt hög sysselsättning är en förutsättning för välfärden både för individen och för samhället som helhet. För att förhindra att arbetslösheten fastnar på en hög nivå förstärker regeringen kraftigt resurserna till arbetsmarknadspolitiken. De ska användas till att förhindra att fler människor blir långtidsarbetslösa och till att förbättra konkurrenskraften hos de långtidsarbetslösa.

Regeringen förstärker stödet till korttidsarbetslösa genom mer resurser för att stödja de arbetslösa i deras jobbsökande, fler praktikplatser som möjliggör att de arbetslösa kan bibehålla eller upprätta en kontakt med arbetsmarknaden samt fler utbildningsplatser. Tillsammans med de tidigare insatserna i propositionen Åtgärder för jobb och omställning (prop. 2008/09:97, bet. 2008/09:FiU18, rskr. 2008/09:183) omfattar insatserna i årsgenomsnitt för 2009 31 500 platser för intensifierad förmedling (bl.a. i form av s.k. coachning), 21 600 praktikplatser samt 3 600 platser i yrkesvux.

I propositionen Åtgärder för jobb och omställning förbättrades de långtidsarbetslösas konkurrenskraft genom att kompensationsgraden i nystartsjobben fördubblades. Nu ökas antalet platser i jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar med ca 26 000 personer i årsgenomsnitt under 2009 i jämförelse med bedömningen i budgetpropositionen för 2009. I garantierna erbjuds de arbetslösa, förutom intensifierade jobbsökaraktiviteter och praktik, även bl.a. möjlighet till särskilt anställningsstöd och förstärkt arbetsträning. För 2010 bedöms antalet deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar öka med 100 000 personer jämfört med beräkningen i budgetpropositionen för 2009.

Reformutrymmet och politikens inriktning framöver

Regeringens samlade bedömning utifrån det finanspolitiska ramverket och med beaktande av osäkerheten i bedömningen och riskbilden, är att utrymmet för permanenta ofinansierade reformer är starkt begränsat. Samtidigt finns det i dagsläget inte heller ett särskilt behov av budgetförstärkning. Det går inte att utesluta att ytterligare stabiliseringspolitiska åtgärder kan bli nödvändiga. Risken för att upplåningsbehovet ökar ytterligare är markant framöver, bl.a. på grund av eventuella infrianden av stora garantier riktade mot den finansiella sektorn. Detta innebär att utrymmet för ytterligare stabiliseringspolitiska åtgärder är mycket begränsat. Regeringen följer utvecklingen noga och kommer kontinuerligt att ompröva behovet av eventuella ytterligare temporära åtgärder med anledning av konjunkturnedgången.

2

Förslag till riksdagsbeslut

2 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

1. godkänner regeringens förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken (kapitel 4),
2. antar regeringens förslag till lag om ändring i riksdagsordningen (avsnitt 3.1 och 13.2),
3. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 1 Rikets styrelse respektive utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning (avsnitt 13.1.1),
4. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 1 Rikets styrelse respektive utgiftsområde 22 Kommunikationer (avsnitt 13.1.2),
5. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 1 Rikets styrelse, utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner samt utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg (avsnitt 13.1.3),
6. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning, utgiftsområde 1 Rikets styrelse samt utgiftsområde 4 Rättsväsendet (avsnitt 13.1.4),
7. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning, utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp samt utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom (avsnitt 13.1.5),
8. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 4 Rättsväsendet respektive utgiftsområde 1 Rikets styrelse (avsnitt 13.1.6),
9. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 7 Internationellt bistånd respektive utgiftsområde 22 Kommunikationer (avsnitt 13.1.7),
10. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg respektive utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning (avsnitt 13.1.8),
11. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg respektive utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid (avsnitt 13.1.9),
12. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning, utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg samt utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning (avsnitt 13.1.10),
13. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 16 Utbildning och

universitetsforskning respektive utgiftsområde 15 Studiestöd (avsnitt 13.1.11),

14. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning respektive utgiftsområde 24 Näringsliv (avsnitt 13.1.12).

3

Lagförslag

3 Lagförslag

Regeringen har följande förslag till lagtext.

3.1 Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen

Härigenom förskrivs att tilläggsbestämmelserna 4.6.13 och 5.12.1 till riksdagsordningen[1] ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
4.6.13	
Miljö- och jordbruksutskottet *skall* bereda ärenden om 1. jordbruk, skogsbruk, trädgårdsnäring, jakt och fiske, 2. vädertjänst, 3. naturvård samt 4. miljövård i övrigt som inte tillhör något annat utskotts beredning. Ärenden om anslag inom utgiftsområdena 20 Allmän miljö- och naturvård samt 23 *Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar* bereds av miljö- och jordbruksutskottet.	Miljö- och jordbruksutskottet *ska* bereda ärenden om 1. jordbruk, skogsbruk, trädgårdsnäring, jakt och fiske, 2. vädertjänst, 3. naturvård samt 4. miljövård i övrigt som inte tillhör något annat utskotts beredning. Ärenden om anslag inom utgiftsområdena 20 Allmän miljö- och naturvård samt 23 *Areella näringar, landsbygd och livsmedel* bereds av miljö- och jordbruksutskottet.

[1] Riksdagsordningen omtryckt 2007:726.

5.12.1

Statsutgifterna ska hänföras till följande utgiftsområden: 1 Rikets styrelse, 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning, 3 Skatt, tull och exekution, 4 Rättsväsendet, 5 Internationell samverkan, 6 Försvar och samhällets krisberedskap, 7 Internationellt bistånd, 8 Migration, 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg, 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp, 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom, 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn, 13 Integration och jämställdhet, 14 Arbetsmarknad och arbetsliv, 15 Studiestöd, 16 Utbildning och universitetsforskning, 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid, 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik, 19 Regional utveckling, 20 Allmän miljö- och naturvård, 21 Energi, 22 Kommunikationer, 23 *Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar,* 24 Näringsliv, 25 Allmänna bidrag till kommuner, 26 Statsskuldsräntor m.m. och 27 Avgiften till Europeiska gemenskapen.

Statsutgifterna ska hänföras till följande utgiftsområden: 1 Rikets styrelse, 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning, 3 Skatt, tull och exekution, 4 Rättsväsendet, 5 Internationell samverkan, 6 Försvar och samhällets krisberedskap, 7 Internationellt bistånd, 8 Migration, 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg, 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp, 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom, 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn, 13 Integration och jämställdhet, 14 Arbetsmarknad och arbetsliv, 15 Studiestöd, 16 Utbildning och universitetsforskning, 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid, 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik, 19 Regional utveckling, 20 Allmän miljö- och naturvård, 21 Energi, 22 Kommunikationer, 23 *Areella näringar, landsbygd och livsmedel,* 24 Näringsliv, 25 Allmänna bidrag till kommuner, 26 Statsskuldsräntor m.m. och 27 Avgiften till Europeiska gemenskapen.

Beslut i fråga om vilka ändamål och verksamheter som ska innefattas i ett utgiftsområde fattas i samband med beslut med anledning av den ekonomiska vårpropositionen.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2009 och tillämpas första gången i fråga om statsbudgeten för 2010.

4

Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken

4 Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken

4.1 En ansvarsfull politik i kristider

Regeringens förslag: Den djupa lågkonjunkturen globalt och därmed i Sverige leder till fallande sysselsättning och ökad arbetslöshet. De offentliga finanserna försvagas när minskad sysselsättning ger krympande skatteintäkter samtidigt som utgifterna stiger i spåren av ökad arbetslöshet.

En utgångspunkt för den ekonomiska politiken är därför att värna ordning och reda i de offentliga finanserna för att säkerställa att underskotten blir tillfälliga och hanterbara. Underskotten får således inte bli vare sig alltför stora eller varaktiga. På så sätt upprätthålls förtroendet bland hushåll och företag för den ekonomiska politiken och den grund som välfärden vilar på. Det ger trygghet och förhindrar att offentliga finanser blir en källa till osäkerhet kring svensk ekonomi som riskerar att fördjupa krisen.

En viktig utgångspunkt är att medborgarnas förtroende för att det offentliga klarar sitt huvuduppdrag upprätthålls. Även i ekonomiskt svåra tider måste funktionen hos och förtroendet för centrala välfärdstjänster som utbildning, vård, omsorg och rättsväsende säkerställas.

Därtill ska arbetslinjen upprätthållas även i dåliga tider. Detta sker genom en fokusering på aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder för att ge människor trygghet under omställning, upprätthålla människors motivation att söka arbete och öka arbetskraftens yrkesmässiga och geografiska rörlighet. På så sätt förbättras möjligheterna för den enskilde att komma tillbaka i jobb. Risken för att arbetslösheten biter sig fast på en hög nivå motverkas.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen följande:

- Statsbidragen till kommunsektorn ökas för att värna den grundläggande välfärden och motverka uppsägningar till följd av den djupa lågkonjunkturen. Ett tillfälligt konjunkturstöd införs på 7 miljarder kronor för 2010 som betalas ut i december 2009. Därtill aviserar regeringen ett permanent tillskott på 5 miljarder kronor från och med 2011.
- Arbetslinjen värnas bäst i en lågkonjunktur genom aktiv arbetsmarknadspolitik i stället för passiv bidragspolitik eller förtida pensionering. Därför ökas resurserna för arbetsmarknadspolitiken kraftigt. Insatserna syftar dels till att upprätthålla sökaktiviteten hos de som nyligen blivit arbetslösa genom fler arbetsförmedlare och coacher, dels till att bibehålla och utveckla de arbetslösas kompetens genom fler praktikplatser och utbildning. Antalet långtidsarbetslösa som får stöd inom ramen för jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar ökar också kraftigt.

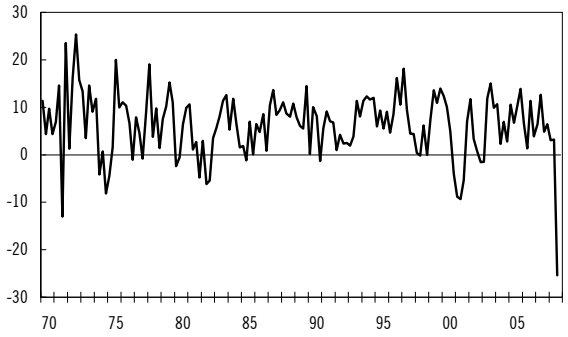
4.2 Djup lågkonjunktur

Den värsta globala konjunkturnedgången sedan 30-talskrisen

Världsekonomin är inne i den djupaste lågkonjunkturen under efterkrigstiden. Fallande bostadspriser och aktiekurser har i kombination med en akut finansiell kris lett till en mycket svag efterfrågeutveckling i omvärlden. Den svaga förmögenhetsutvecklingen har minskat konsumtionsviljan och inneburit ökad osäkerhet bland såväl företag som hushåll. De dåligt fungerande finansmarknaderna har gjort det svårare och dyrare för företag och hushåll att låna pengar. Sammantaget har detta inneburit att det privata sparandet har ökat kraftigt och därmed har den globala efterfrågan utvecklats mycket svagt och väntas fortsätta göra så 2009–2010. Konjunkturnedgången har slagit särskilt hårt mot industrin och världshandeln (se diagram 4.1).

Diagram 4.1 Export från OECD-området

Procentuell förändring jämfört med föregående kvartal, uppräknad till årstakt



Källa: OECD.

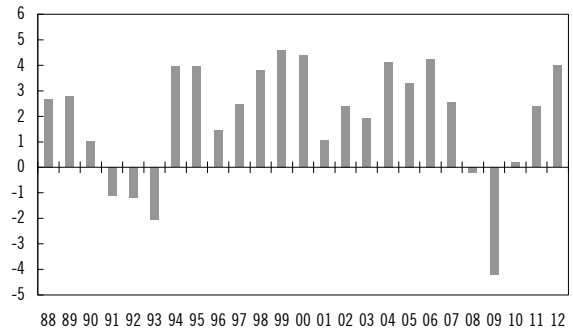
Många företag producerar nu långt under full kapacitet och utsikterna för såväl investeringar som sysselsättning och inkomster är dystra långt in i 2010. För att dämpa effekterna av finanskrisen och den långa och djupa lågkonjunkturen har centralbanker och regeringar världen över genomfört stabilitetsåtgärder och omfattande penning- och finanspolitiska stimulanser. Stabilitetsåtgärderna har medfört en väsentlig förbättring på de finansiella marknaderna jämfört med situationen under hösten 2008. Den finansiella oron bedöms dock bestå under hela 2009. Den globala tillväxten väntas successivt förbättras något under 2010. Finans- och penningpolitiska stimulanser bidrar till återhämtningen. Först under 2011 stiger resursutnyttjandet i takt med att företag och hushåll blir mer optimistiska, tillgångspriserna åter stiger och den expansiva ekonomiska politiken får full effekt.

Svensk ekonomi drabbas hårt när världshandeln faller

Sveriges ekonomi påverkas i hög grad av finanskrisen och den internationella lågkonjunkturen. I år bedöms BNP falla med 4,2 procent, vilket är det enskilt svagaste året sedan andra världskriget. Lågkonjunkturen väntas sammantaget bli lika djup som under 90-talskrisen.

Diagram 4.2 BNP 1988–2012

Årlig procentuell förändring



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Även i Sverige dämpas hushållens konsumtion av fallande börskurser och lägre bostadspriser. Den allt svagare arbetsmarknaden bidrar till högre sparande och lägre konsumtion hos hushållen. Som en liten exportberoende ekonomi med en stor andel export av investeringsvaror drabbas Sverige extra hårt av den fallande världshandeln och den låga efterfrågan på investeringsvaror. I gengäld har Sverige jämförelsevis stora automatiska stabilisatorer, vilket i viss mån dämpar efterfrågenedgången.

Konjunkturnedgången har medfört ett kraftigt fall i kapacitetsutnyttjandet. Det låga kapacitetsutnyttjandet leder till att investeringarna väntas falla framöver. Till följd av osäkerheten på bostadsmarknaden utvecklas bostadsinvesteringarna särskilt svagt. Sammantaget är utsikterna för svensk ekonomi mycket dystra de närmaste åren.

Tabell 4.1 Nyckeltal

Procentuell förändring om annat ej anges

	2008	2009	2010	2011	2012
BNP	-0,2	-4,2	0,2	2,4	4,0
BNP, kalenderkorrigerad	-0,6	-4,0	-0,1	2,5	4,4
Export	1,7	-8,4	2,7	6,1	8,5
Import	3,0	-8,3	1,8	5,8	8,3
Hushållens konsumtion	-0,2	-2,6	0,6	2,3	3,5
Investeringar	3,5	-10,1	-4,7	3,2	9
KPI, årsgenomsnitt	3,4	-0,4	0,3	0,8	1,5

Källor: Statistiska centralbyrån, Medlingsinstitutet och egna beräkningar.

Tabell 4.2 Nyckeltal för arbetsmarknaden

Procentuell förändring om annat ej anges

	2008	2009	2010	2011	2012
Sysselsättningsgrad[1]	75,7	73,1	70,6	69,7	70,2
Arbetslöshet[2]	6,2	8,9	11,1	11,7	11,3
Sysselsatta[3]	1,2	-2,8	-3,3	-1,0	0,6
Arbetade timmar	1,6	-4,4	-2,3	-0,6	-0,2
Produktivitet	-1,8	0,3	2,5	3,1	4,2
Löner[4]	4,3	3,3	2,2	2,2	2,5

[1] 16-64 år.
[2] Som andel av arbetskraften, 15–74 år.
[3] 15-74 år.
[4] Mätt enligt konjunkturlönestatistiken.
Källor: Statistiska centralbyrån, Medlingsinstitutet och egna beräkningar.

Läget på arbetsmarknaden försämras markant

Sysselsättningsnivån 2008 var den högsta sedan 1990. Den djupa lågkonjunkturen innebär dock att läget på arbetsmarknaden försämras betydligt. Hösten 2008 började arbetslösheten stiga. Under 2009 har arbetslösheten stigit i allt snabbare takt samtidigt som sysselsättningen har minskat. I februari var 94 000 fler arbetslösa än samma månad 2008. Enligt regeringens prognos kommer arbetslösheten att stiga till lika höga nivåer som under 1990-talets lågkonjunktur (se diagram 4.3). Samtidigt kommer sysselsättningen att falla kraftigt.

Diagram 4.3 Arbetslöshet, 15–74 år

Procent av arbetskraften

Anm.: Åren fram till 2005 används OECD:s tillbakaskrivna dataserier, då SCB ännu inte publicerat länkad statistik.
Källor: OECD, Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Först under slutet av 2011 ökar sysselsättningen återigen och arbetslösheten börjar minska. Den höga arbetslösheten riskerar att leda till varaktigt lägre sysselsättning till följd av utslagning. Regeringens satsningar på arbetsmarknadspolitiken syftar till att motverka detta. Givet den svaga ekonomiska utvecklingen, bedöms såväl löner som priser stiga långsamt de närmaste åren.

Svårt bedöma den ekonomiska utvecklingen

Det ekonomiska läget är osedvanligt osäkert och svårbedömt. Därmed blir bedömningen av den framtida konjunkturutvecklingen ovanligt osäker. Osäkerheten beror till stor del på att konjunkturläget är exceptionellt och därmed finns det få historiska paralleller. Det är inte uppenbart att de ekonomiska samband som gäller i mer normala lägen kan tillämpas i dagens situation. Förståelsen för samspelet mellan den finansiella sektorn och den övriga ekonomin är också förhållandevis liten, vilket försvårar bedömningen av finanskrisens totala effekter på ekonomin. Det är dessutom svårt att bedöma omfattningen och effekterna av alla de globala stödåtgärder som vidtas för tillfället.

På kort sikt tillkommer ett antal mer konkreta osäkerhetsfaktorer. Det finns en risk att situationen i Östeuropa och Baltikum förvärras. En sådan utveckling skulle kunna ge betydande negativa återverkningar på svensk ekonomi. Bedömningen av BNP-utvecklingen kompliceras av ett svårtolkat nationalräkenskapsutfall för 2008. Den kraftiga försämringen på arbetsmarknaden som förutses är också omgärdad av risker. Det finns risk för en kraftigare nedgång i arbetskraftsutbudet som skulle kunna leda till en varaktigt lägre sysselsättning. Det är också möjligt att produktiviteten återhämtar sig snabbare, vilket på kort sikt skulle leda till högre arbetslöshet.

4.2.1 De offentliga finanserna i ett internationellt perspektiv

Finansiellt sparande

Ordning och reda i de offentliga finanserna är en hörnsten i regeringens ekonomiska politik. Det gäller såväl i goda som i dåliga tider. Sunda offentliga finanser är en grundförutsättning för en långsiktigt hållbar ekonomisk politik för hög välfärd.

Den kraftiga nedgången i världskonjunkturen innebär en dramatisk försämring av de offentliga finanserna. 2007 var det endast två av EU:s 27 medlemsländer som redovisade ett finansiellt sparande som inte uppfyllde kriterierna i stabilitets- och tillväxtpakten, dvs. att det finansiella sparandet inte får understiga -3,0 procent av BNP. Enligt EU-kommissionens prognos beräknas drygt hälften av medlemsländerna ha ett finansiellt sparande som understiger -3,0 procent av BNP 2009.[2] Under 2010 växer antalet till 17 länder.

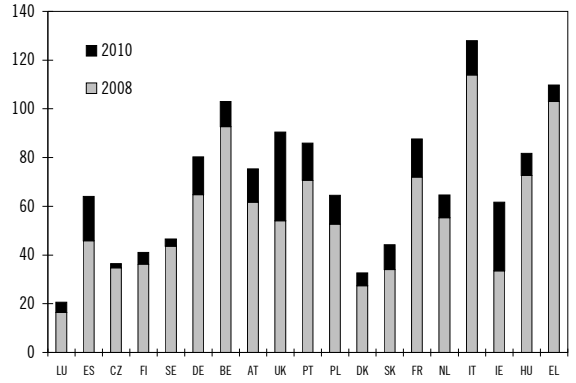
OECD redovisar i sin senaste prognos en än mer negativ bild över utvecklingen.[3] Bland annat spår OECD att underskottet för 2010 blir 6,8 procent av BNP för Tyskland och 10,5 procent för Storbritannien. USA beräknas få ett underskott på närmare 12 procent av BNP. För Euroområdet beräknas underskottet uppgå till 7,0 procent av BNP och för OECD totalt till 8,7 procent 2010.

Skuldutvecklingen

Den kraftiga försämringen syns även i prognoserna över ländernas offentliga skulder. 2007 redovisade åtta länder en skuld för den offentliga sektorn som inte uppfyllde kriterierna för stabilitets- och tillväxtpakten, dvs. att skulden inte får överstiga 60 procent av BNP. Både EU-kommissionens och OECD:s prognoser visar på en snabb ökning av den offentliga skulden. Bland de 19 EU-länder som OECD redovisar beräknas 13 länder ha en skuldkvot som överstiger 60 procent av BNP 2010.

Diagram 4.4 Den offentliga sektorns skulder 2008 och 2010

Procent av BNP



Anm.: Se appendix 4.1 för förklaring av länderförkortningar.
Källa: OECD.

Effekter av stimulanser

För att mildra effekterna av konjunkturnedgången har EU-kommissionen rekommenderat ekonomiska stimulanser som bör uppgå till 1,5 procent av BNP, varav medlemsländerna själva bör stå för 1,2 procent.[4] Tillsammans med de åtgärder som redovisas i denna proposition (se avsnitt 4.6) kommer regeringen att ha satsat totalt 45 miljarder kronor för 2009 för att möta krisen, varav ca 1 miljard kronor avser ökat stöd till långtidsarbetslösa inom jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar. Den totala satsningen motsvarar 1,5 procent av BNP 2009. För 2010 beräknar regeringen att satsa 60 miljarder kronor, jämfört med beräkningen i 2008 års ekonomiska vårproposition, varav ca 9 miljarder kronor avser kostnader till följd av fler långtidsarbetslösa inom garantierna. Detta motsvarar 2 procent av BNP.

OECD har även gjort en sammanställning av de olika ländernas stimulanspaket och storleken på de så kallade automatiska stabilisatorerna. Sammanställningen visar att Sverige i denna konjunkturnedgång sammantaget genomför de största finanspolitiska stimulanserna av alla OECD-länder sett över perioden 2008–2010 (se

[2] Interim Forecast January 2009. European Commission.

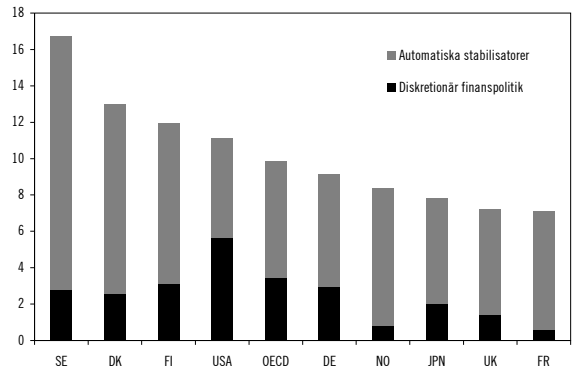
[3] Economic Outlook. March 2009. OECD.

[4] I november 2008 presenterade EU-kommissionen en s.k. återhämtningsplan (Recovery Plan) för att dämpa krisens negativa effekter på sysselsättning och tillväxt. Planen omfattar totalt ca 200 miljarder euro, eller 1,5 procent av EU:s bruttonationalprodukt (BNP). EU rekommenderar i sin plan att länderna satsar 1,2 procent av BNP på stimulansåtgärder.

diagram 4.5). Med automatisk stabilisator avses att efterfrågan i ekonomin automatiskt hålls uppe då bl.a. arbetslöshetsunderstöd betalas ut till personer som blir arbetslösa och att skatteinbetalningarna minskar under en konjunkturnedgång.

Diagram 4.5 Storlek på finanspolitiska åtgärdspaket och automatiska stabilisatorer 2008–2010

Procent av BNP



Anm.: Se appendix 4.1 för förklaring av länderförkortningar. De automatiska stabilisatorerna är beräknade som BNP-gapet under de tre åren gånger den elasticitet som beskriver hur känsligt det offentliga sparandet är för konjunkturvariationer.
Källa: OECD.

Av diagram 4.5 framgår att storleken på enbart aktiva finanspolitiska åtgärder, s.k. diskretionär finanspolitik (dvs. åtgärder som kräver beslut), i Sverige är något mindre än det vägda genomsnittet för samtliga OECD-länder. När man jämför olika länders finanspolitik är det dock viktigt att inte bara se till aktiva finanspolitiska åtgärder. En stor del av den konjunkturstabiliserande finanspolitiken som i andra länder kräver (aktiva) beslut, sker i Sverige med automatik. Med hänsyn tagen till de automatiska stabilisatorerna är den totala finanspolitiska stimulansen störst i Sverige.

Regeringens åtgärder omfattar bl.a. sänkta inkomstskatter för låg- och medelinkomsttagare, sänkt skatt för pensionärer, sänkta socialavgifter, satsningar på infrastruktur, forskning och utbildning, medel för att korta vårdköerna och satsningar på den psykiatriska vården, ROT-avdrag och ökade statsbidrag till kommunerna, samt en kraftfull satsning på arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Sammantaget bedöms åtgärderna leda till att BNP-nivån 2010 blir ca 1,2 procent högre än vad som annars varit fallet och att sysselsättningen blir omkring 0,6 procent högre, vilket motsvarar ungefär 26 000 personer. Osäkerheten i bedömningen av effekterna på den reala ekonomin är dock stor.

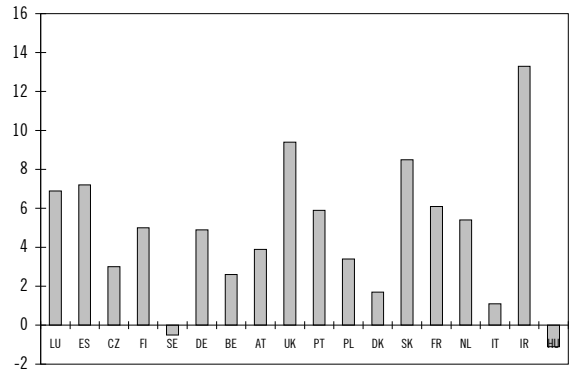
Sparkrav för långsiktig hållbarhet

OECD redovisar i sin rapport även det underliggande primära sparandet, dvs. ett sparande som är konjunkturjusterat och som exkluderar räntor på den offentliga sektorns skulder. Detta sparande är främst intressant när man ser till de offentliga finansernas hållbarhet på längre sikt, bl.a. för att klara de kostnadsökningar som följer av en åldrande befolkning. Enligt OECD är det endast nio EU-länder som beräknas redovisa ett underliggande primärt sparande som inte är negativt. Både Storbritannien och Irland redovisar underskott som är större än 5,0 procent av BNP medan Polen har ett underskott på 3,0 procent. USA antas få ett underliggande primärt sparande på -6,7 procent och Japan på -3,4 procent.

För att klara de offentliga finanserna på längre sikt krävdes redan innan krisen ett högt finansiellt sparande i många länder. Detta sparkrav kan uttryckas som ett skattegap, dvs. hur stora inkomstförstärkningar som krävs för att de offentliga finanserna ska vara hållbara på sikt.

Diagram 4.6 Skattegap i olika EU-länder 2010 enligt OECD

Procent av BNP



Anm.: Se appendix 4.1 för förklaring av länderförkortningar.
Källa: OECD.

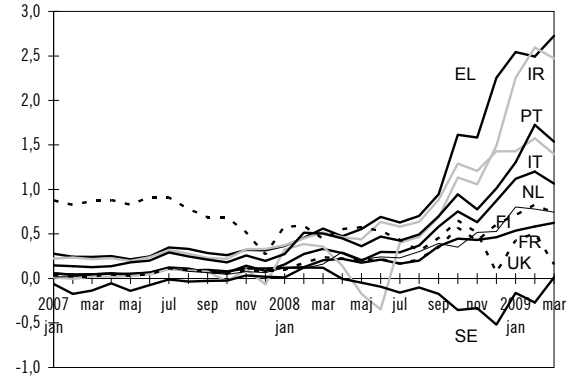
Sparkravet är störst för de länder som planerar de största stimulanspaketen och/eller som har snabbt fallande inkomster eller stora kostnader kopplade till de finansiella systemen. Till dessa länder hör USA, Storbritannien, Tyskland och Kanada. Med reservation för de osäkerheter som de långsiktiga beräkningarna är behäftade med, räknar OECD med att exempelvis både Storbritannien och USA har ett skattegap, dvs.

krav på skattehöjningar och besparingar, i storleksordningen 10 procent av BNP.[5] Enligt OECD:s analys har Sverige en jämförelsevis mycket god position vad det gäller långsiktig hållbarhet.

I regeringens egen analys visar huvudscenariot, med befintliga skatte- och välfärdssystem, att Sveriges offentliga finanser är näst intill långsiktigt hållbara. Det finns dock en betydande osäkerhet i bedömningen av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet, bl.a. med avseende på vilka antaganden som görs (se kapitel 12).

Diagram 4.7 Räntedifferenser mot Tyskland för 10-åriga statsobligationer

Procentenheter



Anm.: Se appendix 4.1 för förklaring av länderförkortningar.
Källa: Reuters.

Lånebehovet

De snabbt ökade underskotten kommer att öka lånebehovet i flertalet länder. Stora upplåningsbehov finns inte bara i Europa utan även i USA och Japan. Vid sidan om behoven av nyupplåning till följd av underskotten tillkommer även lånebehov för att återfinansiera gamla lån. Lånebehoven kommer att få stor betydelse för lånemöjligheter och lånevillkor för utvecklingsländer men också för företag och hushåll.

Det finns därför en risk att de stora lånebehoven driver upp de långa räntorna och för länder med sämre kreditvärdighet kommer räntedifferensen mot Tyskland att öka (se även fördjupningsruta ”Offentliga finanser och räntor på statsobligationer” i avsnitt 6.4.3). Högre långräntor påverkar både företag och hushåll och försvårar en återhämning av ekonomin. Räntedifferenserna för 10-åriga statsobligationer gentemot Tyskland har redan i dag ökat för Grekland, Irland, Italien, Frankrike, m.fl. länder. Sverige har under senare år haft en negativ räntedifferens mot Tyskland, men differensen har de senaste månaderna gått mot noll.

Behov av budgetkonsolidering

De nu kraftigt försämrade offentliga finanserna ställer krav på ett snabbt återställande. Det finns annars en stor risk att länderna inte klarar framtida åtaganden och att de dessutom går in i nästa lågkonjunktur med betydligt sämre offentliga finanser än vad som var fallet när dagens nedgång inleddes.

Regeringens åtgärder – såväl de redan genomförda som de som föreslås i samband med denna proposition – tar sin utgångspunkt i att det underskott som uppstår till följd av den djupa lågkonjunkturen måste vara tillfälligt och hanterbart för att förtroendet för den svenska ekonomin ska kunna upprätthållas. Detta är viktigt för att upprätthålla långsiktigt hållbara offentliga finanser.

4.3 Regeringens långsiktiga politik för jobb och tillväxt ligger fast

Politikens långsiktiga inriktning är att skapa varaktigt bättre förutsättningar för tillväxt, sysselsättning och välfärd inom ramen för långsiktigt hållbara offentliga finanser. Den ekonomiska krisen ändrar inte på detta. Inriktningen i regeringens politik – att återskapa arbetslinjen för att få fler i arbete och minska utanförskapet – ligger fast samtidigt som den ställs inför nya utmaningar.

En varaktigt hög sysselsättning är en förutsättning för att över tiden finansiera ett offent-

[5] Det ska dock tas i beaktande att de båda ländernas skattekvoter är väsentligt lägre än exempelvis Sveriges.

ligt välfärdssystem som är rättvist och av hög kvalitet. Det ska bli mer lönsamt att arbeta, enklare och mindre kostsamt att anställa och mer attraktivt att driva företag. Därmed läggs en grund för att fler människor ska ges möjlighet till eget arbete och egen lön, samtidigt som det skapas förutsättningar för att förbättra välfärden. De offentliga välfärdstjänsterna såsom vård, omsorg, utbildning och rättsväsende, ska vara av högsta möjliga kvalitet och komma alla till del. För att välfärden ska kunna säkras på lång sikt måste vi ta tillvara landets resurser. Arbetskraften är kanske en av de viktigaste.

För individen innebär ett arbete en möjlighet att kunna försörja sig själv och utforma sitt liv. Att fler kommer i arbete innebär dessutom att klyftorna minskar i samhället.

De viktigaste åtgärderna regeringen vidtagit för att öka arbetsutbudet är jobbskatteavdraget och förändringarna i arbetslöshets- och sjukförsäkringarna. Satsningar för att öka arbetsgivarnas benägenhet att rekrytera bland grupper som står långt från arbetsmarknaden har också genomförts. De arbetsmarknadspolitiska programmen har vidare fått en tydligare inriktning för att förbättra förutsättningarna för fler i arbete.

Det är centralt att tillväxten stimuleras även genom bättre villkor för investeringar och produktion i Sverige. Regeringen har vidtagit ett antal åtgärder för att förbättra näringsklimatet och göra det billigare och enklare att anställa samtidigt som näringslivets konkurrenskraft stärks ytterligare. Exempel på dessa åtgärder är slopad förmögenhetsskatt, sänkt bolagsskatt, sänkta socialavgifter, jobbskatteavdrag, minskad regelbörda samt ökade satsningar på utbildning, forskning och strategiska infrastruktursatsningar. Detta arbete fortsätter.

De kraftiga konjunktursvängningar som vi ser i dag kan leda till betydande välfärdsförluster. I en lågkonjunktur sjunker produktionen under den potentiellt möjliga nivån. Både kapital och arbetskraft underutnyttjas. De som blir arbetslösa eller lämnar arbetskraften i brist på arbetstillfällen får bära en stor börda av det dåliga konjunkturläget. En väl utformad stabiliseringspolitik inklusive kraftiga satsningar på arbetsmarknadspolitiken bidrar till att arbetslösheten inte varaktigt fastnar på en hög nivå och att anpassningen tillbaka mot ett mer normalt läge med lägre arbetslöshet och högre sysselsättning inte tar för lång tid. Stabiliseringspolitiska åtgärder spelar därför en viktig roll för sysselsättningen även på lite längre sikt.

Långsiktigt hållbara offentliga finanser

Finanspolitiken bidrar till stabilitet genom att skapa trovärdighet för att de offentliga finansera är långsiktigt hållbara. Offentliga åtaganden måste i framtiden kunna finansieras med utgångspunkt från den offentliga skuldsättningen i utgångsläget och med hänsyn tagen till den demografiska utvecklingen, trender på arbetsmarknaden, globalisering, m.m. Ett ifrågasättande av de offentliga finansernas hållbarhet är, för en liten öppen ekonomi som Sverige, förknippat med allvarliga risker och betydande kostnader. En finanspolitik som inte är långsiktigt hållbar leder till offentlig skulduppbyggnad som på sikt riskerar att flytta fokus i finanspolitiken från åtgärder som bidrar till högre tillväxt, välfärd och sysselsättning till skuldsanering. En ogynnsam ekonomisk utveckling till följd av en oansvarig finanspolitik drabbar främst utsatta grupper i samhället vilka bäst behöver väl fungerande trygghetssystem och välfärdstjänster.

Det är mot denna bakgrund det budgetpolitiska ramverket med överskottsmål för offentlig sektor, utgiftstak för staten och balanskrav för kommunerna har införts. Det är centralt att dessa mål och regler värnas för att de offentliga finanserna ska förbli långsiktigt hållbara.

4.4 Viktiga utgångspunkter för politiken

I en tid då många krav reses på omfattande åtgärder för att stimulera ekonomin är det viktigt att värna förutsättningar för en långsiktigt hållbar politik för full sysselsättning.

Medborgarnas förtroende för att det offentliga klarar sitt huvuduppdrag måste upprätthållas. Det innebär att de åtgärder som vidtas inte får äventyra de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Samtidigt måste välfärdens kärna värnas trots den djupa lågkonjunkturen.

Finanspolitikens inriktning och omfattning ska vara välbalanserad. Regeringen har vidtagit stimulansåtgärder som under 2009 uppgår till ca

1,5 procent av BNP jämfört med beräkningen i 2008 års ekonomiska vårproposition. Därtill utgör omfattningen av de automatiska stabilisatorerna en betydande stimulans. Som en följd av den djupa lågkonjunkturen och den kraftiga finanspolitiska stimulansen beräknas underskotten i de offentliga finanserna uppgå till närmare 4 procent av BNP 2010. Regeringen har dessutom vidtagit ett antal åtgärder för att stärka kreditgivningen till företag. De statliga garantiåtagandena bedöms ha ökat med ca 350 miljarder kronor 2008 jämfört med 2007 och bedöms vid utgången av 2008 uppgå till ca 1 150 miljarder kronor.

I en situation där stora delar av garantiutfästelserna infrias riskerar underskotten att bli väsentligt större. Detta påkallar en hög grad av försiktighet vad avser möjligheterna till ytterligare stimulanser. Därtill bör betonas att ytterligare stora stimulanser skulle kunna riskera att bli kontraproduktiva när hushåll och företag inser att åtgärderna kan behöva följas av höjda skatter och försämrad välfärd för att upprätthålla långsiktig hållbarhet i de offentliga finanserna. Ett misstroende mot politiken skulle dessutom kunna resultera i stigande räntor som i sig skulle verka åtstramande på ekonomin.

Det är således centralt att politiken utformas i överensstämmelse med de budgetpolitiska mål och regler som införts för att säkerställa långsiktigt hållbara offentliga finanser. Långsiktigt hållbara offentliga finanser bidrar i sig till makroekonomisk stabilitet.

Samtidigt som en återhållsamhet är påkallad vad gäller ytterligare finanspolitiska stimulanser ska människor i Sverige vara säkra på att det offentliga tar sitt ansvar och erbjuder en bra vård vid sjukdom, en god utbildning i skolan och att omsorgen om de yngsta och äldsta i samhället fortsatt håller en hög kvalitet. Det innebär också att det finns ett väl fungerande rättsväsende när någon utsätts för brott. Genom att värna välfärdens kärnverksamheter förhindrar vi att de som behöver dem mest inte drabbas av ytterligare bördor.

4.4.1 En fungerande finansmarknad är avgörande för ekonomin

Den nuvarande kraftiga konjunkturnedgången har sin upprinnelse i den globala finanskrisen. Det ställer delvis annorlunda krav på utformningen av politiken jämfört med en konjunkturförsvagning som är driven av framför allt inhemska faktorer.

Det finansiella systemet har en central roll i ekonomin och ett minskat förtroende för systemet ger återverkningar i stora delar av ekonomin. Sverige kan här dra nytta av erfarenheterna från 1990-talets svenska bankkris. Trots skillnaderna mellan nuvarande kris och den svenska bankkrisen på 1990-talet är uppgifterna för staten likartade. Det samhällsekonomiska problemet är att företag och hushåll inte har tillgång till krediter i adekvat utsträckning. Det staten kan göra är att vidta åtgärder riktade mot det finansiella systemet, eller direkt mot företagen. När det gäller åtgärder riktade mot det finansiella systemet handlar det om att upprätthålla likviditeten och stabiliteten samt återskapa förtroendet på finansmarknaden. De åtgärder som regeringen vidtagit på finansmarknadsområdet är utformade med dessa syften.

Åtgärderna har också utformats i syfte att värna skattebetalarnas medel genom att säkerställa att statens långsiktiga kostnader hålls låga och att statens insatser under den akuta krisen så långt möjligt återfås. Det är också viktigt att det står klart att statens ingripande motiveras av riskerna för det finansiella systemet och ekonomin i stort av en fortsatt kris. Åtgärderna är inte till för att skydda de som investerat sina medel i alltför riskfyllda verksamheter. För att undvika att de statliga åtgärderna ses som garanti mot förluster för dessa investerare, vilket skulle kunna leda till ett ökat risktagande i framtiden, är det viktigt att åtgärderna utformas så att det främst är ägarna och andra som har skjutit till riskkapital i de finansiella instituten som ska bära eventuella förluster. Strikta regler för bonusar och andra ersättningar till ledningen ska gälla för de aktörer som vill ta del av regeringens åtgärder. Det är inte rimligt att man ska kunna berika sig tack vare stödåtgärder från det allmänna.

En annan viktig utgångspunkt för regeringen är att de inhemska åtgärderna som riktas mot finanssektorn också koordineras internationellt. Detta för att undvika att ett lands lösning blir ett annat lands problem.

4.4.2 Utgångspunkter för stabiliseringspolitiska åtgärder

I Sverige har Riksbanken det huvudsakliga ansvaret för stabiliseringspolitiken vid normala konjunkturvariationer. Finanspolitiken bidrar indirekt till att stabilisera efterfrågan via de så kallade automatiska stabilisatorerna. Det finns dock situationer där finanspolitiken kan behöva stötta penningpolitiken mer aktivt. Det gäller bl.a. vid mycket stora efterfrågestörningar, som den rådande, och där reporäntan närmar sig noll procent. Det är dock viktigt att ha rimliga förväntningar på vad som kan åstadkommas med finanspolitiska åtgärder i stabiliseringspolitiskt syfte. Erfarenheten visar att det med aktiva finanspolitiska åtgärder inte helt går att motverka en kraftig konjunkturnedgång. Det handlar snarare om att dämpa nedgången med välavvägda åtgärder. Regeringens bedömning är att direkt jobbskapande åtgärder i detta avseende är mer effektiva än breda efterfrågestimulanser.[6] Åtgärder bör begränsas till sektorer där sannolikheten är hög de varor och tjänster som produceras bidrar till en långsiktigt hög tillväxt. Risken är annars stor att problemet med fallande sysselsättning och ökande arbetslöshet endast skjuts framåt i tiden.

Det är också viktigt att poängtera att om de offentliga finanserna inte ska urholkas av stabiliseringspolitiska åtgärder måste det säkerställas att dessa åtgärder inte riskerar att bli permanenta. Regeringens utgångspunkt är därför att temporära åtgärder som av politiska skäl kan bli svåra att ta tillbaka bör undvikas. En annan viktig utgångspunkt är att om permanenta efterfrågestimulerande åtgärder vidtas för att möta krisen, bör de samtidigt bidra till en bättre fungerande ekonomi med varaktigt högre sysselsättning och BNP.

4.4.3 Utgångspunkter för åtgärder riktade mot arbetsmarknaden

När arbetslösheten ökar kraftigt till följd av ett dramatiskt fall i efterfrågan måste den långsiktiga sysselsättningspolitiken kompletteras med tillfälliga åtgärder som motverkar att arbetslösheten fastnar på en hög nivå och att människor varaktigt slås ut från arbetsmarknaden. Risken är annars stor att sysselsättningen blir lägre under lång tid och inte bara under lågkonjunkturens akuta skede.

I rådande konjunkturläge behövs därför åtgärder som bidrar till att färre personer drabbas av arbetslöshet och som förhindrar att människor står utan arbete under lång tid. Det är också mycket angeläget att stärka konkurrenskraften bland dem som står allra längst från arbetsmarknaden.

För att öka kostnadseffektiviteten bör åtgärder för omställning huvudsakligen riktas till personer som blir eller har varit arbetslösa en längre tid, snarare än inriktas på att bevara sysselsättningen i sektorer där antalet varsel om uppsägning har stigit kraftigt. Omkring två miljoner arbetstagare omfattas också av omställningsavtal som träder in vid varsel och uppsägning. Avtalen innehåller en rad åtgärder såsom ekonomiskt stöd, coachning, utbildning och stöd för att starta eget företag.

Sedan regeringsskiftet har arbetsmarknadspolitiken lagts om i flera avseenden. Arbetsförmedlingen har givits ett tydligare uppdrag att förmedla jobb. Antalet programtyper har minskat i syfte att förenkla politiken och antalet programplatser har dragits ned. Programmen har också fått en tydligare inriktning mot att öka sökaktiviteten bland deltagarna. I stor utsträckning riktas programmen till personer som står långt från arbetsmarknaden, dvs. de som varit arbetslösa under lång tid. De flesta som deltar i arbetsmarknadspolitiska program deltar i jobb- och utvecklingsgarantin eller i jobbgarantin för ungdomar. Dessutom har personer som av olika skäl varit utan arbete under minst ett år möjlighet att få nystartsjobb, dvs. en anställning där arbetsgivaren får en kompensation motsvarande dubbla arbetsgivaravgiften. Unga har möjlighet att få nystartsjobb efter sex månader med en kompensation motsvarande arbetsgivaravgiften.

Det finns många skäl till varför denna inriktning på politiken är långsiktigt riktig. Forskning visar t.ex. att förmedlingsinsatser tycks vara den åtgärd som ger bäst effekt och att subventionerade anställningar, som riktas till långtidsarbetslösa, ökar individens chans att få ett nytt jobb.

[6] Se fördjupningsrutan Stabiliseringspolitik – finanspolitikens möjligheter och begränsningar, (prop. 2008/09:97, bet. 2008/09FiU18, rskr. 2008/09:183).

Förstärkta insatser för arbetslösa

Den grundläggande strukturen i arbetsmarknadspolitiken bör således ligga fast. Det finns dock goda skäl att se över politikens omfattning och inriktning i en situation där arbetslösheten närmar sig 90-talsnivåer.

Forskning tyder på att aktiv arbetsmarknadspolitik bidrar till att upprätthålla arbetskraftsdeltagandet. Det betyder att arbetsutbudet kan upprätthållas under lågkonjunkturen, vilket kan göra det lättare att matcha ihop nya jobb med arbetssökande när konjunkturen vänder. Att arbetskraftsdeltagandet upprätthålls är en förutsättning för att klara de kommande decenniernas demografiska utveckling utan negativa effekter i termer av minskad välfärd.

Arbetslösa personer kan behöva extra stöd i arbetssökandet när konkurrensen om jobben hårdnar. Det gäller sannolikt redan tidigt i arbetslöshetsperioden. I en lågkonjunktur finns risk att arbetssökande är alltför pessimistiska i sin uppfattning om möjligheterna att få ett arbetserbjudande och därför minskar arbetssökandet. För att undvika passivitet och förlust av kompetens är därför förstärkta förmedlingsinsatser motiverade. I viss mån går det också att motivera insatser av detta slag genom att ökad sökaktivitet i sig leder till att det blir mer lönsamt även för företag att utlysa vakanser. Orsaken är bl.a. att kostnaderna för rekryteringen minskar när företagen har många kompetenta sökanden. Detta argument är sannolikt starkare när konjunkturen åter börjar vända uppåt.

Ett ökat inflöde till arbetslöshet innebär att positionen för personer med svag förankring på arbetsmarknaden försämras. Konjunkturen slår hårdast mot denna grupp eftersom antalet arbetslösa personer med kortare arbetslöshetstider, eller som står närmare arbetsmarknaden av andra skäl, ökar kraftigt och konkurrerar om de jobb som finns. Det är därför särskilt viktigt att säkerställa kvaliteten i de insatser som riktas mot dem som varit utan arbete under lång tid. Det handlar om att upprätthålla arbetsutbudet – t.ex. genom en god kvalitet i jobb- och utvecklingsgarantin – samtidigt som efterfrågan på personer som står långt från arbetsmarknaden måste stärkas.

Regeringens bedömning är således att de arbetsmarknadspolitiska resurserna behöver öka i detta konjunkturläge samt att de ska användas till såväl korttidsarbetslösa som dem som varit arbetslösa under lång tid. Med tanke på den snabba omvandling som nu äger rum är det viktigt att arbetsmarknadspolitiken utformas så att människor som drabbas av arbetslöshet får tillräckligt stöd.

4.5 Vidtagna stabilitetsskapande åtgärder

I jämförelse med många andra länder har Sverige ett gott utgångsläge för att bland annat hantera de problem som uppstått till följd av den internationella ekonomiska krisen. Överskotten i de offentliga finanserna har värnats under ekonomiskt goda tider vilket gör att de kraftiga automatiska stabilisatorerna kan få verka utan att underskottet blir allt för stort och okontrollerbart. Regeringen har därför kunnat vidta kraftfulla åtgärder för att möta krisen.

4.5.1 Åtgärder riktade mot den finansiella sektorn

Den djupa lågkonjunkturen har sin upprinnelse i krisen på de internationella finansiella marknaderna, som smittat av sig på den svenska finansmarknaden. För att komma till rätta med den finansiella krisens akuta effekter prioriterade regeringen under hösten att snabbt vidta åtgärder för att få finansmarknaderna att fungera bättre genom att värna den finansiella stabiliteten och säkerställa att kreditmarknaden åter igen börjar fungera. Utan en fungerande finansmarknad, blir också ekonomisk-politiska åtgärder mindre verkningsfulla.

I syfte att stärka förtroendet hos insättarna och värna stabiliteten höjdes som en första åtgärd insättningsgarantin från 250 000 kronor till 500 000 kronor (prop. 2008/09:49, bet. 2008/09:FiU14, rskr. 2008/09:16). Statens garantiåtagande ökar därmed med uppskattningsvis 100 miljarder kronor till ca 750 miljarder kronor för insättningsgarantin.

Därutöver såg regeringen tidigt ett behov att skapa en förutsägbar och robust process för hantering av de olika situationer som kan uppkomma, med utgångspunkt från det regelverk som fanns under bankkrisen på 1990-talet. En ny lag (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut

(stödlagen) infördes som ger regeringen möjlighet att vidta kraftfulla åtgärder för att skapa stabilitet på och återställa förtroendet för de svenska finansmarknaderna (prop. 2008/09:61, bet. 2008/09:FiU16, rskr. 2008/09:17).

Med utgångspunkt från stödlagen har regeringen skapat ett antal verktyg för att hantera olika typer av problem hos finansiella institut och på finansmarknaden. I egenskap av stödmyndighet enligt stödlagen har Riksgäldskontoret fått det huvudsakliga ansvaret för hanteringen av stödåtgärderna.

För att värna stabiliteten på de finansiella marknaderna och underlätta finansieringen för solventa institut som drabbats av den internationella finansoron har ett statligt garantiprogram införts. Det gäller för upplåningen hos vissa kategorier av kreditinstitut som bedöms vara systemviktiga. Till dem räknas banker och kreditmarknadsbolag som har betydande utlåning på den svenska bostadsmarknaden eller som har en betydande andel av utlåningen som riktar sig till kommuner. Garantiprogrammet får vid varje tidpunkt sammanlagt uppgå till högst 1 500 miljarder kronor. I november 2008 tecknade Swedbank AB, Swedbank Hypotek AB samt Volvofinans Bank AB garantiavtal med Riksgäldskontoret. I februari gick även SBAB med i programmet. Ett villkor för att delta har varit att aktörerna accepterar hårda regler kring begränsningar av bonusar och andra ersättningar i bolagen. De deltagande aktörerna har meddelat att man ställer sig bakom reglerna. I dagsläget garanterar staten 236 miljarder kronor inom detta program.

Under våren har regeringen också infört ett kapitaltillskottsprogram som ger solventa banker och vissa andra kreditinstitut, som bedöms som väsentliga för kreditgivningen, möjlighet att få kapitaltillskott från staten för att motverka risken för en kreditåtstramning i svensk ekonomi. Hittills har en bank – Nordea – ansökt om kapitaltillskott inom ramen för det nya programmet. Även här gäller tydliga begränsningar för bonusar och andra ersättningar. Kapitaltillskottsprogrammet omfattar högst 50 miljarder kronor och bedöms utnyttjas till hälften 2009. Att det bedöms utnyttjas till hälften är ett rent beräkningstekniskt antagande.

Garanti- och kapitalskottsprogrammen är frivilliga och vänder sig till solventa institut och används som redskap för att åtgärda ett marknadsproblem som skapar en besvärlig likviditetssituation för företag och hushåll. För att det ska vara intressant för instituten att delta samtidigt som skattebetalarna får en rimlig riskersättning, har villkoren för dessa program utformats för att efterlikna vad som skulle gälla i en normal marknadssituation.

Stödlagen ger emellertid även en möjlighet att ingripa om ett finansiellt institut hamnar i svåra ekonomiska problem och t.ex. inte klarar att möta de lagstadgade kapitalkraven och hotar systemstabiliteten. Om ett institut i en sådan situation behöver garantier eller kapitaltillskott bör villkoren utformas så att det i första hand är ägarna och de som bidragit med riskkapital som står för eventuella förluster och att potentiella kostnader för skattebetalarna minimeras. Staten kommer därför framför allt att lämna kapitaltillskott till institut med svåra ekonomiska problem genom röststarka preferensaktier som tillförsäkrar staten inflytande och betydande avkastning om institutet återhämtar sig.

Riksgäldskontoret har som stödmyndighet gett stöd till en bank, Carnegie Investment Bank AB. Riksgäldskontoret övertog ägandet i Carnegie och Max Matthiessen Holding AB 2008 som pant för ett lån på ca 2,4 miljarder kronor. I år såldes Carnegie och Max Matthiessen för ca 2,3 miljarder kronor. Dessutom har staten rätt att ta del av eventuella framtida återbetalningar på vissa av Carnegie lämnade krediter.

Som en sista utväg ger stödlagen i en krissituation staten möjlighet att genom tvångsinlösen av aktier ta över ägandet av ett kreditinstitut vars kapitalbas underskrider en fjärdedel av det lagstadgade kapitalbaskravet om det krävs för att värna det finansiella systemet.

För att kunna finansiera de stödåtgärder som vidtas har regeringen inrättat en särskild stabilitetsfond. Stabilitetsfonden tillfördes 15 miljarder kronor 2008. I dagsläget uppgår behållningen på stabilitetsfondens konto hos Riksgäldskontoret till ca 7,2 miljarder kronor efter kapitaltillskott till Nordea samt statens övertagande av Carnegie och Max Matthiessen. Försäljningsintäkterna kommer att tillföras fonden för försäljningen av de övertagna bolagen.

Eftersom alla banker och andra kreditinstitut drar nytta av stödåtgärderna genom effekten på stabiliteten på finansmarknaden, ser regeringen för närvarande över införandet av en stabilitetsavgift som ska betalas av alla kreditinstitut och som ska tillföras stabili-

tetsfonden. Instituten bör solidariskt bidra med medel som behövs i samband med uppkomna systemkriser för att säkerställa att sektorn får bära kostnaden för överdrivet risktagande. Ett utkast till lagrådsremiss med förslag till införande av avgiften har under mars månad remitterats och bereds nu inom Regeringskansliet.

Samtidigt med dessa insatser från regeringen har Riksbanken sänkt styrräntan, tillhandahållit lån med längre löptider än normalt och lättat på kravet på säkerhet för utlåningen, vilket har bidragit till att förbättra situationen på finansmarknaden. Riksgäldskontoret har också genom extra emissioner av statskuldsväxlar och lån mot säkerhet i bostadsobligationer bidragit till bättre likviditet och gett stöd åt bostadsobligationsmarknaden.

Direkta insatser för att säkra kreditgivningen till företag

Oron på världens finansmarknader har lett till en brist på långfristig finansiering för företagen. För att avhjälpa bristen på exportfinansiering har AB Svensk Exportkredit (SEK) tillförts 3 miljarder kronor. Dessutom överläts statens aktier i Venantius AB till SEK till ett värde av ca 2,8 miljarder kronor (prop. 2008/09:73, bet. 2008/09:FiU17, rskr 2008/09:47). Därutöver har regeringen av riksdagen bemyndigats att ge SEK en låneram på högst 100 miljarder kronor samt en garantiram på högst 450 miljarder kronor. I den prognos för statens lånebehov som regeringen presenterar i denna proposition antas beräkningstekniskt att utnyttjandet av SEK:s låneram uppgår till 50 miljarder kronor 2009 (prop. 2008/09:86, bet. 2008/09:NU12, rskr. 2008/09:125).

Ramen för Exportkreditnämndens (EKN) exportkreditgarantier har höjts från 200 miljarder kronor till 350 miljarder kronor (prop. 2008/09:86, bet. 2008/09:NU12, rskr. 2008/09:125). EKN bedöms använda 200-330 miljarder kronor av garantin 2009. Infriade garantier beräknas dock i år uppgå till endast 0,5 miljarder kronor.

Almi Företagspartner AB har dessutom tillförts 2 miljarder kronor för att öka utlåningen till nya, små- och medelstora företag (prop. 2008/09:73, bet. 2008/09:FiU17, rskr. 2008/09:47).

Arbetsgivare kan få anstånd med inbetalningen av de anställdas preliminära skatt och arbetsgivaravgifter (prop. 2008/09:113, bet. 2008/09:SkU27, rskr. 2008/09:175). Anstånd med skatteinbetalning försämrar budgetsaldot 2009 med uppskattningsvis 5 miljarder kronor men förbättrar budgetsaldot 2010 och i viss utsträckning 2011 när anståndsbeloppet betalas in. Det finansiella sparandet påverkas inte av själva anståndet. Däremot försämras både det finansiella sparandet och budgetsaldot sammantaget över perioden 2009–2011 med ca 0,5 miljarder kronor då uppbördsförlusten bedöms överstiga ränteintäkterna.

SBAB föreslås få utvidgat uppdrag att bedriva bankrörelse (prop. 2008/09:104).

Insatser för fordonsindustrin

Regeringen beslutade hösten 2008 om ett kapitaltillskott på 3 miljarder kronor till ett statligt bolag, Fouriertransform AB, som ska bedriva forsknings- och utvecklingsverksamhet samt annan verksamhet inom fordonsindustrin (prop. 2008/09:95, bet. 2008/09:FiU19, rskr. 2008/09:144).

Inom en total ram på 5 miljarder kronor får Riksgäldskontoret mot fullgoda säkerheter låna ut medel till större företag inom fordonsindustrin. EU-regler som styr regelverket för denna typ av lån har nyligen ändrats. Regeringen ser därför över det svenska regelverket.

Riksgäldskontoret får ställa ut statliga kreditgarantier till företag i fordonsklustret för upptagande av lån i Europeiska investeringsbanken på högst 20 miljarder kronor. Volvo Personvagnar AB har beviljats ett statsgaranterat lån på motsvarande ca 2,2 miljarder kronor 2009 i Europeiska investeringsbanken. För att de beviljade lånen ska utbetalas krävs att regeringen beslutar om statliga garantier för lånet. För att sätta ett korrekt pris på garantierna fordras ett godkännande av statsstödsreglerna från EU-kommissionen. Därutöver krävs avtal om garantiernas villkor mellan företaget och Riksgäldskontoret.

Lån till andra länder

Efter förslag i propositionen Kredit till Island har riksdagen bemyndigat regeringen att stödja

Island i den akuta finansiella kris som landet nu befinner sig i med en kredit om högst 6,5 miljarder kronor 2009 (prop. 2008/09:106, bet. 2008/09:FiU34, rskr. 2008/09:177). Enligt regeringens prognos för valutakurser beräknas krediten till Island på 0,7 miljarder US dollar uppgå till ca 5,9 miljarder kronor. I propositionen Kredit till Island anger regeringen även att flera länder, däribland Sverige, har utfäst att gemensamt bidra med krediter till Lettland. För Sveriges del bedöms lånet uppgå till ca 0,7 miljarder euro och betalas ut 2010. Enligt regeringens prognos för valutakurser bedöms krediten uppgå till ca 7,7 miljarder kronor.

Övriga åtgärder

I stabilitetsfrämjande syfte får Riksgäldskontoret, i samråd med Riksbanken, ta upp lån till staten för att tillgodose behovet av statslån med olika löptider. I slutet av mars fanns inga statslån utestående för detta ändamål.

Staten kommer att delta i SAS nyemission med sin ägarandel, vilket motsvarar ett belopp som bedöms uppgå till 1,3 miljarder kronor 2009 (prop. 2008/09:124, bet. 2008/09:FiU40, rskr. 2008/09:192).

För att öka sin utlåningskapacitet har Europeiska investeringsbankens styrelse beslutat att höja sitt grundkapital. Kapitalhöjningen medför inga direkta betalningsförpliktelser för Sverige gentemot EIB. Däremot ökar statens garantiåtagande med upp till ca 1,9 miljarder euro (prop. 2008/09:116, bet. 2008/09:FiU36, rskr. 2008/09:200).

Regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2007 ett aktieägartillskott om 1 miljard kronor till det statligt ägda bolaget Swedfund International AB under perioden 2007–2009. Under 2007 och 2008 beslutade regeringen om kapitalskott på 400 miljoner kronor respektive 300 miljoner kronor. Regeringen föreslås nu bemyndigas att besluta om den sista delen av detta tillskott omfattande 300 miljoner kronor. Därutöver föreslår regeringen i 2009 års proposition om vårtilläggsbudget att regeringen bemyndigas att besluta om ett kapitaltillskott om sammanlagt 300 miljoner kronor till Swedfund för att bidra till att mildra den finansiella krisens effekter i utvecklingsländerna (prop. 2008/09:99).

Statens totala garantiåtaganden

De statliga garantiåtagandena ökade i fjol med ca 350 miljarder kronor jämfört med 2007 och beräknas vid utgången av 2008 uppgå till 1 150 miljarder kronor. Störst är insättningsgarantin med ca 750 miljarder kronor, kreditgarantier inklusive exportgarantier med 295 miljarder kronor och garantier om tillförsel av kapital med 96 miljarder kronor. En fullständig redovisning sker i regeringens skrivelse Årsredovisning för staten 2008 (skr. 2008/09:101).

I tabell 4.3 redovisas de stats- och offentligfinansiella effekterna av de samlade åtgärderna. Utställande av garantier påverkar inte det finansiella sparandet eller budgetsaldot. Vid ett infriande av garantier försämras dock både det finansiella sparandet och budgetsaldot. Däremot förstärks det finansiella sparandet och budgetsaldot till följd av de avgifter som garantierna genererar.

Lån försämrar budgetsaldot, men påverkar inte det finansiella sparandet. När lån återbetalas förbättras budgetsaldot. Finansiellt sparande och budgetsaldo påverkas av räntenettot, dvs. skillnaden mellan statens upplånings- och utlåningsränta.

Kapitaltillskott försämrar budgetsaldot, men påverkar inte det finansiella sparandet. Om t.ex. aktier, som erhållits vid ett kapitaltillskott, avyttras förbättras budgetsaldot samtidigt som det inte har någon effekt på det finansiella sparandet.

De administrativa kostnader som uppstår till följd av åtgärderna försämrar generellt det finansiella sparandet och budgetsaldot. Administrativa kostnader ska normalt täckas av garantiavgifter m.m.

Sammantaget uppgår de vidtagna åtgärderna till betydande belopp. Även om de flesta åtgärderna inte medför någon direkt kostnad för staten finns en risk att de på sikt kan komma att försämra det finansiella sparandet och budgetsaldot. Det är emellertid inte möjligt att i dagsläget uppskatta hur mycket de vidtagna åtgärderna i slutändan kommer att påverka statens finanser. Dessa risker och kostnader måste dock jämföras med de statsfinansiella och samhällsekonomiska kostnader som skulle kunna uppstå om åtgärder inte vidtogs.

Tabell 4.3 Stödåtgärder

Miljarder kronor (om inget annat anges)

Stödåtgärder	Belopp	Prognos	Utfall	Finansiellt sparande	Statsbudgetens saldo
Stabila banker och andra kreditinstitut					
Utökad insättningsgaranti	ca 100[1]	-	-	Ingen effekt[2]	Ingen effekt[2]
Garantiprogram	1 500	-	236[5]	Ingen effekt[3]	Ingen effekt[3]
- infriande av garanti		-	-	Försämras	Försämras
Stabilitetsfond	15			Ingen effekt[4]	Ingen effekt[4]
Övertagande av Carnegie		-	2,4	Ingen effekt	Försämras
Försäljning av Carnegie		-2,3	-	Ingen effekt	Förbättras
Kapitaltillskottsprogrammet	50	25	-	Ingen effekt	Försämras
Öka företagens kredittillgång					
Svensk Exportkredit (SEK)					
- kapitaltillskott	3	-	3	Ingen effekt	Försämras
- låneram	100	50	-	Ingen effekt	Försämras[6]
- kreditgaranti	450	-	-	Ingen effekt[3]	Ingen effekt[3]
- infriande av kreditgaranti			-	Försämras	Försämras
Kapitaltillskott till Almi	2	-	2	Ingen effekt	Försämras
Överlåtelse av aktier i Venantius AB till SEK	2,8	-	-	Ingen effekt	Ingen effekt
Exportkreditnämnden (EKN)	150[8]	200-330	155[9]	Ingen effekt[3]	Ingen effekt[3]
- infriande av exportkreditgaranti		0,5	-	Försämras	Försämras[7]
Anstånd med skatteinbetalning		0,5	-	Försämras	Försämras
Utvidgad bolagsordning för SBAB		-	-	Ingen effekt	Ingen effekt
Insatser för fordonsindustrin					
Statligt FoU-bolag	3	-	3	Ingen effekt	Försämras
Undsättningslån	5	-		Ingen effekt	Försämras[6]
Kreditgaranti	20	-	2,2[10]	Ingen effekt[3]	Ingen effekt[3]
- infriande av kreditgaranti		-	-	Försämras	Försämras
Lån till andra länder					
Lån till Island	0,7 (USD)	5,9	-	Ingen effekt	Försämras[6]
Lån till Lettland	0,72 (EUR)	7,7	-	Ingen effekt	Försämras[6]
Övriga åtgärder					
Extraemissioner hos Riksgäldskontoret	200	-	0[12]	Ingen effekt	Ingen effekt[11]
Ägartillskott till SAS	1,3	1,3	-	Ingen effekt	Försämras
Utökad garantikapital i Europeiska investeringsbanken	1,9 (EUR)	-	-	Ingen effekt	Ingen effekt
Kapitaltillskott till Swedfund	0,6	0,6	-	Ingen effekt	Ingen effekt[13]

[1] Enligt proposition (2008/09:49) Utvidgning av insättningsgarantin bedöms statens garantiåtagande öka med 100 miljarder kronor till ca 750 miljarder kronor.

[2] Ett infriande av garantin påverkar det finansiella sparandet och budgetsaldot negativt. Avgifter som garantin genererar påverkar det finansiella sparandet och budgetsaldot positivt.

[3] De avgifter som genereras påverkar det finansiella sparandet och budgetsaldot positivt.

[4] Medel som betalas ut från stabilitetsfondens konto påverkar budgetsaldot negativt. Det finansiella sparande påverkas negativt av infriande av garantier men inte av finansiella transaktioner som t.ex. kapitaltillskott. Avgifter som fonden genererar påverkar det finansiella sparandet och budgetsaldot positivt.

[5] T.o.m. den 6 mars 2009 enligt uppgift från Riksgäldskontoret.

[6] När lån utbetalas försämras budgetsaldot och statsskulden ökar. När lån återbetalas förbättras budgetsaldot och statsskulden minskar

[7] Om EKN utnyttjar sin reserv i utländsk valuta som är placerad i affärsbanker påverkas inte budgetsaldot eller statsskulden. Om EKN utnyttjar reserv i svensk valuta, som är placerad i RGK, försämras budgetsaldot och statsskulden ökar. 0,5 miljarder kronor av garantin antas infrias 2009 och hälften bedöms tas från EKN:s reserv i svensk valuta.

[8] I enlighet med riksdagens beslut (bet. 2008/09:NU12, rskr. 2008/09:125) höjdes ramen för Exportkreditnämndens exportkreditgaranti med 150 miljarder kronor till 350 miljarder kronor.

[9] T.o.m. den 16 februari 2009 enligt uppgift från Exportkreditnämnden. Utställda garantier är 105 miljarder kronor och utställda offerter är 99,4 miljarder kronor. Uppskattningsvis leder 50 procent av offerterna till utställda garantier.

[10] Beloppet avser ett beviljat lån för Volvo Personvagnar AB i EIB. Statens kreditgaranti för lånet var inte beslutat den 8 april 2009.

[11] Extraemissionerna har ingen effekt på statsbudgetens saldo, men ökar statsskulden fram till dess de förfaller.

[12] T.o.m. den 31 mars 2009 enligt uppgift från Riksgäldskontoret.

[13] Statsbudgetens saldo försämras inte då kapitaltillskottet finansieras från anslaget 1:1 *Biståndsverksamhet* under utgiftsområde 7 Internationellt bistånd och kapitaltillskottet i prognosen beräknas leda till att andra utgifter under anslaget minskar i motsvarande grad.

Omfattande EU-initiativ i finanskrisens spår

Den finansiella krisen har medfört ett omfattande arbete för att stärka övervakningen av och regelverken för den finansiella sektorn både inom Sverige och på internationell nivå. Regeringen prioriterar detta arbete eftersom de finansiella företagens verksamheter kan innebära stora risker och kostnader för samhällsekonomin och för staten. Arbetet är också viktigt ur ett framåtblickande perspektiv. Krisen har gjort det uppenbart att övervakning och regelverk behöver förstärkas och förtydligas för att på så sätt minska risken för liknande situationer i framtiden. Krisen har också gjort det uppenbart att detta arbete måste bedrivas gemensamt på internationell nivå.

Inom EU pågår för närvarande ett stort antal initiativ med detta syfte. Det handlar om att reglera finansiella företag, som exempelvis hedgefonder, som inte tidigare har varit tillräckligt reglerade. Även kreditvärderingsinstituten kommer att omfattas av någon form av reglering. Avseende banker som är reglerade i dagsläget pågår arbete för att stärka kraven på bankernas kapitaltäckning så att de har bättre förmåga att stå emot förluster i dåliga tider. Dessutom ska bankernas riskhantering förbättras så att risker, även de som ligger utanför balansräkningen, hanteras på ett korrekt sätt.

I syfte att minska de finansiella aktörernas incitament till överdrivet risktagande och ett kortsiktigt agerande pågår arbete för att se över den roll som ersättnings- och bonussystem har spelat i den finansiella krisen. EU-kommissionen kommer att lägga fram rekommendationer på detta område under våren 2009. EU-kommissionen har även tagit initiativ till en översyn av hur tillsynen av de finansiella företagen är organiserad som syftar till ett bättre helhetsgrepp över riskerna i gränsöverskridande finansiella företag.

4.5.2 Satsningar för att stimulera ekonomin

Utöver åtgärder riktade mot den finansiella sektorn har regeringen genomfört kraftfulla åtgärder för att stimulera ekonomin. Redan i budgetpropositionen för 2009 presenterade regeringen flera offensiva, till övervägande del permanenta, åtgärder. Totalt presenterade regeringen åtgärder för 32 miljarder kronor för 2009 jämfört med beräkningen i 2008 års ekonomiska vårproposition. Åtgärderna omfattade sänkta inkomstskatter för låg- och medelinkomsttagare, sänkt skatt för pensionärer, sänkta socialavgifter, stora satsningar på infrastruktur, forskning och utbildning, satsningar på den psykiatriska vården, medel för att korta vårdköerna baserat på prestation samt åtgärder för miljö och klimat. Sammantaget innebar åtgärderna en kraftfull finanspolitisk stimulans samtidigt som de utformats så att de ska leda till varaktigt högre sysselsättning, ge bättre förutsättningar för god produktivitetsutveckling och därmed en hög tillväxt och välfärd på lång sikt.

Åtgärderna i budgetpropositionen för 2009 gjorde att Sverige tidigt tillhörde de EU-länder som vidtog de mest kraftfulla stimulanspaketen mot krisen.

Med anledning av den försämrade konjunkturen under senhösten presenterade regeringen i propositionen Åtgärder för jobb och omställning (prop. 2008/09:97, bet. 2008/09:FiU18, rskr. 2008/09:183), efter budgetpropositionen för 2009 ytterligare åtgärder på sammanlagt 8,4 miljarder kronor för 2009.

Särskilda åtgärder riktade mot arbetsmarknaden

För att värna sysselsättningen och stödja dem som drabbas av arbetslöshet presenterades i propositionen Åtgärder för jobb och omställning både direkt jobbskapande åtgärder samt åtgärder för omställning.

De direkt jobbskapande åtgärderna rörde ytterligare infrastruktursatsningar och en skattereduktion vid reparation, om- och tillbyggnad, s.k. ROT-arbete. Infrastruktursatsningen innebar en förstärkning på en miljard kronor för drift- och underhåll under 2009–2011. ROT-satsningen innebär att regeringen föreslår en skattereduktion för reparation, underhåll samt om- och tillbyggnad av vissa bostäder.[7] Förutom att stimulera efterfrågan på ROT-arbete, och därmed sysselsättningen i sektorn, syftar

[7] Se proposition 2008/09:178 Skattereduktion för reparation, underhåll samt om- och tillbyggnad av vissa bostäder, i vilken det framgår att samma villkor och förutsättningar som gäller för skattereduktion för hushållsarbete också kommer att gälla för ROT-arbete inom ramen för det s.k. hushållsskatteavdraget.

åtgärden till att minska svartarbetet och öka utbudet av arbetskraft.

Åtgärderna för omställning utgick från principen att arbetslinjen i dåliga tider upprätthålls effektivast genom satsningar på aktiv arbetsmarknadspolitik i form av olika typer av stöd till de arbetslösa att snabbt hitta ett arbete. Propositionen innehöll förstärkta resurser till såväl korttids- som långtidsarbetslösa.

Satsningarna på de korttidsarbetslösa syftar till att öka deras chanser att få ett nytt jobb genom intensifierad förmedling (s.k. coachning), praktik och utbildning och att undvika att arbetslösheten fastnar på en hög nivå. Arbetslösa över 25 år kan också under 2009 och 2010 få förhöjt studiebidrag för studier på yrkesvux.

Satsningarna på de långtidsarbetslösa syftar till att öka deras konkurrenskraft genom att kompensationen till arbetsgivare för personer som anställs med ett nystartsjobb fördubblas.

4.6 Åtgärder för sysselsättning och välfärd

Utgångspunkterna för de åtgärder som regeringen redovisar i denna proposition är att värna välfärdens kärna, dämpa sysselsättningsfallet och att ge stöd åt dem som drabbas av arbetslöshet samtidigt som de offentliga finanserna inte får äventyras.

4.6.1 Ökade statsbidrag till kommunsektorn

Den kommunala verksamheten är viktig för välfärden och sysselsättningen. Staten ökar därför bidragen till kommunsektorn. Samtidigt måste kommuner och landsting för att klara sina åtaganden, stärka utgiftskontrollen och tillvarata alla möjligheter att effektivisera verksamheten.

Den kommunala sektorns betydelse

Kommuner och landsting står för ca 25 procent av den totala sysselsättningen i Sverige och utgör tillsammans den enskilt största arbetsgivaren. Kommunsektorns utgifter uppgick 2008 till ca 23 procent av BNP, dvs. 732 miljarder kronor. Omkring 85 procent av utgifterna utgörs av konsumtion, som till största delen består av utgifter för personal. Den kommunala sektorn utgör således en betydande del av ekonomin.

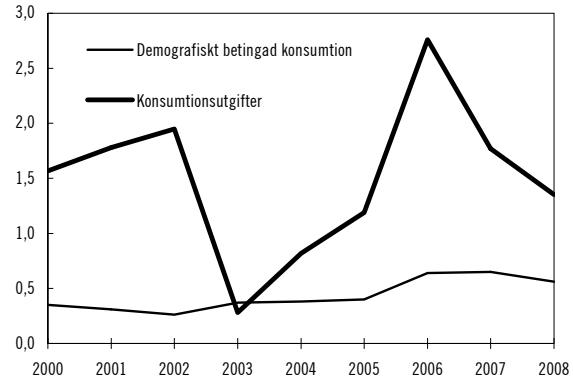
Den samhällsekonomiska utvecklingen styr i hög grad förutsättningarna för kommuner och landsting, då verksamheten till största delen finansieras med intäkter från kommunalskatten (70 procent av kommunsektorns intäkter 2007). Utöver detta utgör statsbidragen en viktig inkomstkälla (17 procent av kommunsektorns intäkter 2007). En mindre del utgörs av avgifter på vissa kommunala tjänster. Kommunsektorns inkomster är således starkt beroende av konjunkturen.

Kommuner och landsting är enligt lag skyldiga att tillhandahålla grundläggande välfärdstjänster, såsom utbildning (28 procent av kommunsektorns kostnader 2007) och vård och omsorg (54 procent av kommunsektorns kostnader 2007).

Omfattningen av välfärdstjänsterna bestäms av bl.a. befolkningens ålderssammansättning. Kommunsektorns expansion för att möta effekterna av de demografiska förändringarna beräknas under perioden 1999 till 2007 ha uppgått till i genomsnitt 0,4 procent per år (se diagram 4.8). Den kommunala konsumtionen har under samma period ökat med omkring 1,5 procent per år.[8] Detta indikerar att kommuner och landsting har höjt ambitionsnivån i de kommunala verksamheterna.

Diagram 4.8 Kommunal konsumtion 2000–2008

Årlig procentuell förändring, fasta priser



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

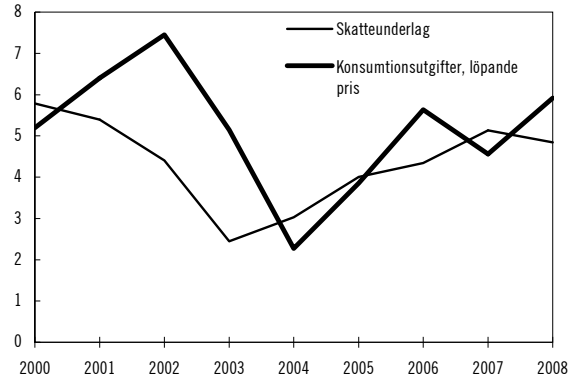
[8] Utvecklingen av den kommunala konsumtionen är rensad för priseffekter. Beräkningarna är dock inte baserade på SCB:s officiella fastprisserie, eftersom den enligt SCB:s gällande beräkningsmetod inte enbart speglar resursinsatserna.

Förutsättningar för att klara verksamheten

Den ekonomiska situationen för kommunsektorn som helhet har varit god under hela 2000-talet. Diagram 4.9 visar att det underliggande skatteunderlaget, dvs. exklusive regeländringar, ökade under perioden 2000–2008 med i genomsnitt 4,4 procent per år. De senaste tre åren var ökningen i skatteunderlaget i genomsnitt 4,8 procent per år. Även utvecklingen av skatteunderlag och statsbidrag har sammantaget varit god.

Diagram 4.9 Skatteunderlag och konsumtionsutgifter 2000–2008

Årlig procentuell förändring



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den kraftiga lågkonjunkturen ställer ökade krav på kommuner och landsting. En svagare utveckling i det kommunala skatteunderlaget kräver att kommuner och landsting tydligare prioriterar kärnverksamheten. Därutöver måste möjligheterna att utnyttja resurserna effektivare tas till vara så långt som möjligt. Även en måttlig produktivitetsökning har stor betydelse för kommunernas och landstingens möjligheter att hantera såväl utvecklingen på kort sikt som utmaningar på längre sikt. Det är av stor vikt att kommuner och landsting i rådande konjunkturläge fortsätter att aktivt arbeta med att effektivisera resursutnyttjandet i verksamheterna.

Genom bl.a. statsbidragen och arbetsgivaravgifterna påverkar staten kommunernas ekonomi. Regeringens politik har hittills medfört betydande tillskott till sektorn (se tabell 4.4). Under mandatperioden har kommunerna sammantaget tillförts 21 miljarder kronor i form av ökade bidrag, sänkta arbetsgivaravgifter och den kommunala fastighetsavgiften. Detta motsvarar en ökning med ca 18 procent.

Tabell 4.4 Tidigare tillskott till kommunerna 2007–2010

Miljarder kronor

	2007	2008	2009	2010
Sänkt arbetsgivaravgift			2,9	0,1
Nedsättning arbetsgivaravg. för unga	0,8	0,8	1,5	
Fastighetsavgift			1,7	0,3
Generella bidrag	1,3	4,8	0,3	0,3
Riktade bidrag	1,1	1,3	1,5	2,0
Nivåhöjning jmf 2006 (avrundat)	3,1	10	18	21

Ökade statsbidrag till kommunsektorn

För att mildra effekterna av den ekonomiska krisen föreslår regeringen i anslutning till denna proposition ett ökat stöd till kommunsektorn i form av ett tillfälligt konjunkturstöd på 7 miljarder kronor för 2010, som utbetalas i december 2009 (prop. 2008/09:99). Därtill aviseras att statsbidraget till kommunerna höjs permanent med 5 miljarder kronor från och med 2011. Att det tillfälliga konjunkturstödet utbetalas 2009 beror på att statens utgiftsutrymme är större 2009 än 2010. Utbetalningen i december 2009 innebär också en positiv ränteeffekt för kommuner och landsting.

Höjda statsbidrag bidrar till att upprätthålla de grundläggande välfärdstjänster som kommunsektorn tillhandahåller och till att dämpa nedgången i sysselsättningen i kommunsektorn.

Regeringen är medveten om hur dagens krav på balans i budgeten påverkar kommunsektorn och avser inom kort att se över om förändringar i balanskravet och andra aktuella redovisningsfrågor bör göras. Regeringen vill bland annat pröva om det går att ge drivkrafter för ekonomiskt sunda och välskötta kommuner eller landsting att spara pengar i goda år för att i viss utsträckning kunna användas under dåliga år. Detta ska dock göras utan att ge avkall på kommunallagens krav om god ekonomisk hushållning.

4.6.2 Aktiv arbetsmarknadspolitik i lågkonjunktur

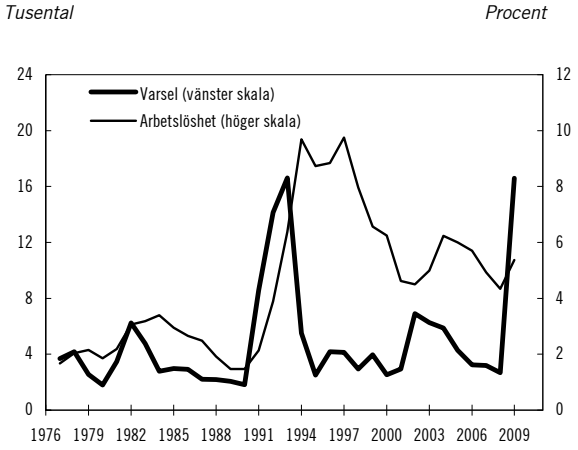
I en lågkonjunktur värnas arbetslinjen bäst genom aktiv arbetsmarknadspolitik. Regeringen utökar därför resurserna till arbetsmarknadspolitiken kraftigt. Jämfört med i budgetpropositionen för 2009 utökas antalet deltagare i arbetsmarknadspolitiska program med 46 000 respektive 126 000 deltagare i årsgenomsnitt för

2009 och 2010. Under 2008 deltog 85 000 personer i årsgenomsnitt i arbetsmarknadspolitiska program. Volymerna i programmen beräknas 2009 uppgå till 137 000 personer och 2010 till 217 000 personer. 2011 väntas antalet programdeltagare vara nästan tre gånger högre än 2008. Utgifterna för den aktiva arbetsmarknadspolitiken, inklusive Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader, ökar från 16 miljarder kronor 2008 till 25 miljarder kronor 2009 och till 37 respektive 42 miljarder kronor under 2010 och 2011.

En varaktigt hög sysselsättning är en förutsättning för välfärden både för individen och för samhället som helhet. För att förhindra att arbetslösheten fastnar på en hög nivå förstärker regeringen resurserna till arbetsmarknadspolitiken. De ska användas till att förhindra att fler människor blir långtidsarbetslösa och till att förbättra konkurrenskraften hos de långtidsarbetslösa.

Under hösten 2008 medförde den finansiella krisen att antalet varsel steg dramatiskt och nådde nivåer jämförbara med 1990-talskrisen. De höga varslen började få effekter på arbetsmarknaden under slutet av 2008. Inledningsvis låg sysselsättningen i stort sett still medan arbetslösheten började att stiga. I februari var 94 000 fler arbetslösa än samma månad 2008. Enligt regeringens prognos kommer arbetslösheten att fortsätta stiga till lika höga nivåer som under 1990-talets lågkonjunktur, samtidigt som sysselsättningen faller. Regeringens bedömning är att arbetslösheten stiger från 6,2 procent 2008 till 8,9 procent 2009 och till 11,1 procent 2010. Arbetslösheten väntas kulminera under 2011 med 11,7 procent men bedöms ligga kvar på en nästan lika hög nivå under 2012.

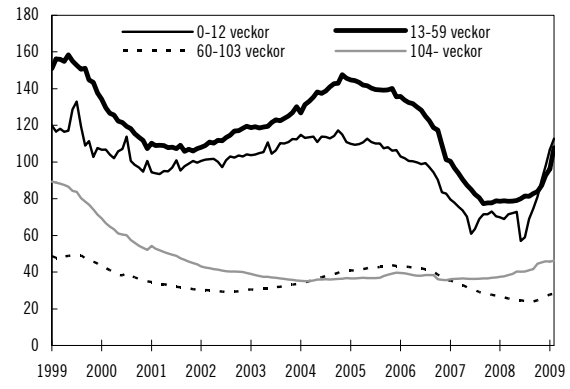
Diagram 4.10 Antal varsel samt andelen arbetslösa av arbetskraften 1976–2009



Anm.: Arbetslöshet (enl. tidigare svensk def. 16–64 år) som andel av arbetskraften. Säsongrensade data, tre månaders glidande medelvärde. Brott i jämförbarheten januari 1993 vad gäller arbetslöshet.
Källor: Arbetsförmedlingen och Statistiska centralbyrån.

Erfarenheterna från 1990-talskrisen visar att det är särskilt viktigt att utforma politiken så att den höga arbetslösheten inte biter sig fast på en hög nivå. Det beror bl.a. på att arbetslöshetstiderna tenderar att förlängas i en lågkonjunktur. Under 1990-talet blev inskrivningstiderna vid Arbetsförmedlingen kontinuerligt allt längre och runt år 2000 uppgick den genomsnittliga inskrivningstiden till två år. Konsekvensen blev att många tappade kontakten med arbetsmarknaden. I dag är det ungefär 40 000 personer som har varit arbetslösa eller i program i mer än två år.

Diagram 4.11 Antal personer 16–64 år med en sammanhängande tid i arbetslöshet eller program.



Anm. Säsongrensade data.
Källa: Arbetsförmedlingen.

Det är främst unga och personer med relativt låg utbildning som hittills har drabbats av lågkonjunkturen. Det är vanligt att unga drabbas

tidigare än andra grupper. En orsak är att de i större utsträckning än befolkningen som helhet har tidsbegränsade anställningar. Unga drabbas dock inte av långtidsarbetslöshet i samma utsträckning som andra. Även personer med förgymnasial utbildning (grundskola eller motsvarande utbildning) har drabbats relativt hårt. I gruppen finns många unga som lämnat gymnasieskolan utan fullständiga betyg. Enligt prognosen kommer inflödet till arbetslöshet att öka de närmaste åren. Ökningen bedöms bli den största sedan 1990-talet. Det finns ännu få indikationer på att utrikes födda eller äldre drabbats särskilt svårt av krisen. Regeringen följer utvecklingen noga.

Tabell 4.5. Förändringar på arbetsmarknaden från 4:e kvartalet 2007 till 4:e kvartalet 2008

Procentenheter, där inget annat anges

	Unga (15-24 år)	Äldre (55-74 år)	Utrikes födda	Förgymn. utbild-ning	Befolkn. (15-74 år)
Befolkningsökning	2,5	1,5	4,4	-1,2	1,2
Arbetskrafts-deltagande	-1,1	-0,1	0,5	-0,8	-0,2
Sysselsättnings-grad	-1,6	-0,4	0,1	-1,2	-0,7
Andel i arbete av befolkningen	-1,3	0,2	0,4	-0,8	-0,2
Andel frånvarande av sysselsatta[1]	-0,4	-1,2	-0,6	-0,6	-0,6
Relativ arbetslöshet	1,5	0,7	0,5	1,0	0,7
Andel ej i arbetskraften av befolkningen	1,1	0,1	-0,5	0,8	0,2

[1] Avser frånvarande hela veckan i huvud- och bisyssla
Källa: Arbetsförmedlingen.

Inflödet till arbetslöshet ökar nu snabbt och arbetslöshetstiderna tenderar överlag att stiga. För att undvika att fler personer blir långtidsarbetslösa behövs åtgärder som bidrar till att färre personer drabbas av arbetslöshet och som förhindrar att människor är arbetslösa lång tid. Det är också mycket angeläget att stärka konkurrenskraften hos dem med långa arbetslöshetstider.

I denna proposition förstärker och kompletterar därför regeringen de arbetsmarknadspolitiska insatser som presenterades i Åtgärder för jobb och omställning, se avsnitt 4.5.2.

Förstärkta insatser för korttidsarbetslösa

Regeringen förstärker stödet till korttidsarbetslösa genom mer resurser till att stödja de arbetslösa i deras jobbsökande samt till fler praktikplatser som möjliggör att de arbetslösa kan bibehålla eller upprätta en kontakt med arbetsmarknaden. Dessutom utökas möjligheten till utbildning. Tillsammans med de tidigare insatserna i propositionen Åtgärder för jobb och omställning omfattar insatserna för korttidsarbetslösa i årsgenomsnitt för 2009 ca 53 100 platser. Ungefär 31 500 av dessa utgörs av intensifierad förmedling (bl.a. i form av s.k. coachning) och 21 600 är praktikplatser. Därtill tillkommer 3 600 platser i yrkesvux.

Förstärkta insatser för långtidsarbetslösa

Genom propositionen Åtgärder för jobb och omställning förbättrades de långtidsarbetslösas konkurrenskraft genom att kompensationen i nystartsjobben fördubblades. Nu ökas antalet platser i jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar med ca 26 000 personer i årsgenomsnitt under 2009 jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2009. I garantierna erbjuds de arbetslösa förutom intensifierade jobbsökaraktiviteter och praktik även möjlighet till bl.a. särskilt anställningsstöd och förstärkt arbetsträning. För 2010 bedöms antalet deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar öka med 100 000 personer jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2009.

Regeringen satsar därmed omfattande resurser och anpassar programmen till den ökande arbetslösheten i syfte att stärka de långtidsarbetslösas konkurrenskraft och öka deras möjligheter att få ett nytt jobb. Genom de ökade resurserna till jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar riktas därmed betydande insatser mot de individer som drabbas hårdast av lågkonjunkturen.

Tabell 4.6 Antal deltagare i arbetsmarknadspolitiska program 2009–2011

Tusentals personer

	2009	2010	2011
Vårpropositionen för 2009			
Jobbgarantin för ungdomar och jobb- och utvecklingsgarantin [1]	103	175	222
Utanför garantierna (framför allt till korttidsarbetslösa) [2]	35	42	24
Summa	137	217	246
Budgetpropositionen för 2009			
Jobbgarantin för ungdomar och jobb- och utvecklingsgarantin [1]	77	75	75
Utanför garantierna (framför allt till korttidsarbetslösa) [2]	15	16	16
Summa	91	91	91

[1]Inkluderar deltagare med särskilt anställningsstöd.
[2]Inkluderar deltagare i program med rehabiliteringspenning samt instegsjobb.

Arbetslöshetsutvecklingen följs noga

Regeringen kommer att följa utvecklingen på arbetsmarknaden noga och ha beredskap för att i budgetpropositionen för 2010 se över insatserna för såväl korttids- som långtidsarbetslösa för åren 2010–2012. Den exakta utformningen av åtgärderna är beroende av hur arbetsmarknaden utvecklas. Ambitionen är att individer som drabbas av arbetslöshet ska få ändamålsenligt stöd, att arbetslösa känner trygghet om vilket stöd de kan få och att arbetsmarknadens funktionssätt ska upprätthållas. Målet är att korta tiden i arbetslöshet så mycket som möjligt. Indikationer finns på att t.ex. ungas arbetsmarknadssituation har försämrats mer än för andra grupper även i denna lågkonjunktur och det kan därmed finnas skäl att se över hur insatser för ungdomar kan göras mer effektiva.

4.7 Ekonomiska förutsättningar för politiken framöver

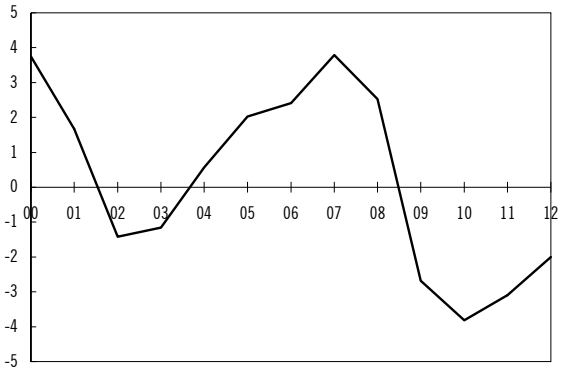
4.7.1 De offentliga finanserna försvagas

Den offentliga sektorns finansiella sparande uppgick till 2,5 procent av BNP 2008. Det är en minskning jämfört med 2007, då överskottet uppgick till 3,8 procent. Minskningen beror på den kraftiga konjunkturnedgång som inleddes under 2008.

Den djupa lågkonjunkturen och den fallande sysselsättningen medför att överskottet i det finansiella sparandet vänds till underskott under prognosperioden. Med hänsyn tagen till de åtgärder som nu föreslås räknar regeringen med ett underskott på 2,7 procent av BNP för 2009 som ökar till 3,8 procent av BNP 2010. Den väntade återhämtningen i ekonomin leder till att underskottet minskar successivt under 2011 och 2012, se diagram 4.12.

Diagram 4.12 Finansiellt sparande i offentlig sektor

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Försämringen av de offentliga finanserna beror till stor del på att skatteinkomsterna minskar när sysselsättningen sjunker. Även inkomster av räntor och utdelningar minskar i år. Utgifterna ökar relativt måttligt, trots den ökade arbetslösheten. I relation till BNP ökar emellertid utgifterna kraftigt, då BNP minskar kraftigt 2009 (se tabell 4.7).

Tabell 4.7 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser

Miljarder kronor, om annat ej anges

	2008	2009	2010	2011	2012
Inkomster	1 669	1 578	1 592	1 640	1 705
Procent av BNP	*52,9*	*52,1*	*52,3*	*51,7*	*51,2*
Skatter och avgifter	1 483	1 401	1 410	1 453	1 508
Procent av BNP	*47,0*	*46,3*	*46,3*	*45,8*	*45,3*
Övriga inkomster	186	176	182	187	197
Utgifter	1 589	1 659	1 708	1 738	1 772
Procent av BNP	*50,3*	*54,8*	*56,1*	*54,8*	*53,2*
Finansiellt sparande	80	-81	-116	-98	-67
Procent av BNP	*2,5*	*-2,7*	*-3,8*	*-3,1*	*-2,0*
Staten	46	-90	-100	-76	-34
ÅP-systemet	31	5	-4	-14	-23
Kommunsektorn	3	4	-12	-9	-10

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

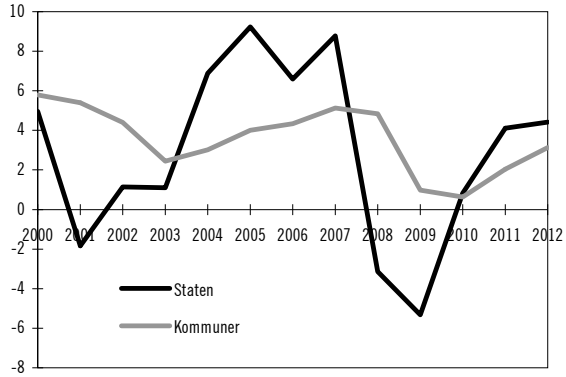
Statens finanser

Lågkonjunkturen slår särskilt hårt mot statens finanser. De mycket konjunkturkänsliga kapitalskatterna, dvs. skatt på bolagsvinster och hushållens kapitalvinster, minskar kraftigt samtidigt som utgifterna för arbetslösheten ökar. Det finansiella sparandet i staten uppgick 2008 till 46 miljarder kronor. För 2009 och 2010 räknar regeringen med underskott i statens finansiella sparande på 90 respektive 100 miljarder kronor.

Diagram 4.13 visar den årliga underliggande utvecklingen, dvs. rensat för regeländringar och skattesatsförändringar, för statens och kommunernas skatteintäkter. Statens skatteintäkter är mer volatila än kommunernas skatteintäkter. Förändringen i kommunernas skatteintäkter beror framför allt på hur antalet arbetade timmar och timlönen utvecklas, dvs. hushållens löneinkomster men även på hushållens transfereringsinkomster (pensioner, arbetslöshetsersättningar, sjuk- och föräldrapenning m.fl.). Den mindre volatiliteten i kommunernas skatteintäkter förklaras bl.a. av att ersättningar från arbetslöshetsförsäkringen dämpar det fall som följer av en stigande arbetslöshet med färre antal arbetade timmar.

Diagram 4.13 Skatteintäkter - årlig förändring 2000–2012

Procent



Kommunernas finanser

Kommunsektorns finanser har stärkts avsevärt under de senaste åren och 2008 uppgick det finansiella sparandet till 3 miljarder kronor, samtidigt som kommunalskatterna sänktes med nära 2 miljarder kronor. För 2009 har den kommunala sektorn redan tillförts 8 miljarder kronor i form av bidrag, sänkta arbetsgivaravgifter och ökade inkomster från fastighetsavgiften. Regeringen föreslår i 2009 års proposition om vårtilläggsbudget (prop. 2008/09:99) att statsbidragen höjs med 7 miljarder kronor för 2010 att utbetalas i slutet av 2009. Från och med 2011 aviserar regeringen att statsbidragen höjs med 5 miljarder kronor. Kommunernas finansiella sparande blir positivt även 2009 men från och med 2010 beräknas sparandet bli negativt.

Trots betydande resurstillskott kommer det att krävas ett mer effektivt resursutnyttjande och prioriteringar i de kommunala verksamheterna för att uppnå god ekonomisk hushållning med ett bibehållet skatteuttag.

Ålderspensionssystemets finanser

Ålderspensionssystemets utgifter ökar snabbare än inkomsterna, vilket innebär att det finansiella sparandet minskar över tid. De ökande utgifterna beror i huvudsak på att antalet ålderspensionärer ökar, men även på att den genomsnittligt utbetalda pensionen stiger. På grund av den svaga utvecklingen av inkomsterna i lågkonjunkturen kommer sektorn att redovisa ett negativt finansiellt sparande redan 2010.

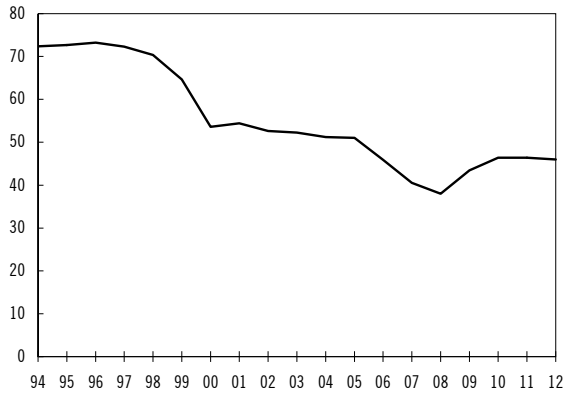
Regeringen avser att återkomma med eventuella åtgärder för att dämpa de ekonomiska effekterna av finanskrisen på pensionerna. Regeringen avser också att återkomma om mer långsiktiga insatser för att förstärka ålderspensionssystemet i framtiden, exempelvis genom åtgärder för att minska administrationskostnaderna för AP-fonderna.

Den offentliga sektorns bruttoskuld

Underskotten i det offentliga finansiella sparandet medför en försämring av den offentliga sektorns finansiella ställning. Den konsoliderade bruttoskulden (Maastrichtskulden) ökar och beräknas i slutet av prognosperioden motsvara ca 46 procent av BNP, vilket alltjämnt är under referensvärdet inom EU på 60 procent av BNP.

Diagram 4.14 Offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Lånebehovet

Statens lånebehov uppgår till 186 miljarder kronor 2009 och minskar sedan successivt till 51 miljarder kronor 2012. Sedan budgetpropositionen för 2009 presenterades har prognosen för lånebehovet uppreviderats med sammanlagt cirka 600 miljarder kronor för åren 2009–2011. Den kraftiga revideringen förklaras främst av minskade skatteinkomster och av att antagandet om försäljning av statligt aktieinnehav på 50 miljarder kronor per år inte längre inkluderas i prognosen. Utgifterna har ökat, särskilt 2009, vilket beror på att Riksgäldskontorets nettoutlåning ökar till följd av att vissa stödåtgärder, t.ex. kapitaltillskottsprogrammet, bedöms utnyttjas.

4.7.2 Reformutrymmet och inriktningen på budgetpolitiken

Bedömning av varaktigt reformutrymme med beaktande av osäkerhet

Sveriges starkt exportberoende ekonomi har, till följd av oron på de internationella finansiella marknaderna och den markanta globala konjunkturnedgången, drabbats hårt. Trots en ansvarsfullt utformad finanspolitik har detta fått till följd att de offentliga finanserna nu försvagas på ett påtagligt sätt. En sammantagen tolkning av de tre indikatorer som används för att utvärdera överskottsmålet (se vidare tabell 4.8 och kapitel 10) visar att det finansiella sparandet låg något över målet under perioden 2000–2008. Det genomsnittliga sparandet från 2000 och 7-årsindikatorn minskar därefter snabbt samtidigt som resursutnyttjandet, mätt med de s.k. BNP-gapen, faller snabbt. I slutet av prognosperioden ligger båda dessa indikatorer klart under målets nivå. Samtidigt ligger det strukturella sparandet, som explicit tar hänsyn till konjunkturläget, i paritet med eller marginellt över målet. Om hänsyn tas till de stora BNP-gapen i bedömningen av de båda genomsnittsindikatorerna visar de på ett sparande som ligger något över målet.

Indikatorerna skulle således kunna tolkas som att sparandet de närmaste åren ligger i linje med eller något över överskottsmålet om hänsyn tas till konjunkturläget. Samtidigt är resursutnyttjandet exceptionellt lågt under prognosåren, vilket inte har motsvarats av ett lika högt resursutnyttjande under tidigare år. Om inte den nuvarande lågkonjunkturen följs av år med ett mycket högt resursutnyttjande, dvs. en påtaglig överhettning, kommer resursutnyttjandet i genomsnitt vara väsentligt negativt i den konjunkturcykel vi nu befinner oss. Det finns därför en fara i att fullt ut beakta konjunkturläget i tolkningen av indikatorerna, och förvänta sig att sparandet med automatik kommer att återgå till målsatt nivå när konjunkturläget förbättras.

Slutsatsen blir att det finns en risk att överskottsmålet kommer att underskridas med en mindre marginal under prognosåren. Mot bakgrund av den djupa lågkonjunkturen är det dock viktigt att undvika att finanspolitiken blir procyklisk. Det är därför befogat att temporärt tillåta mindre underskridanden av överskottsmålet så att budgetens automatiska stabilisatorer kan verka fullt ut.

Det finns stora osäkerheter i dessa bedömningar. Det finansiella sparandet sjunker ofta mer än väntat i lågkonjunkturer och bedömningen av hur mycket av nedgången som beror på konjunkturen och således kan förväntas återtas vid en oförändrad politik är osäker. Erfarenheten visar också att det strukturella sparandet kan komma att revideras markant i efterhand. Detta talar för att extra försiktighet bör iakttas i bedömningen av det varaktiga reformutrymmet vid kraftiga konjunktursvängningar.

Tabell 4.8 Finansiellt sparande i offentlig sektor samt indikatorer för avstämning mot överskottsmålet

Procent av BNP respektive potentiell BNP

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Finansiellt sparande	**3,7**	**1,7**	**-1,4**	**-1,2**	**0,6**	**2,0**	**2,4**	**3,8**	**2,5**	**-2,7**	**-3,8**	**-3,1**	**-2,0**
Genomsnitt från 2000	3,7	2,7	1,3	0,7	0,7	0,9	1,1	1,5	1,6	1,1	0,7	0,4	0,2
konjunkturjusterat[1]	3,4	2,9	1,6	1,1	1,0	1,1	1,1	1,3	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5
7-årsindikatorn				0,9	1,0	1,1	0,9	0,5	0,1	-0,5			
konjunkturjusterat[1]				0,9	0,9	1,0	1,3	1,5	1,7	1,7			
Strukturellt sparande	2,0	2,3	-0,6	-0,4	0,4	1,0	0,7	2,0	3,3	1,2	1,0	1,2	1,4
BNP-gap	**0,6**	**-1,3**	**-1,0**	**-1,0**	**-0,1**	**0,7**	**2,3**	**1,9**	**-1,8**	**-7,2**	**-8,7**	**-7,9**	**-6,2**
Genomsnitt från 2000	0,6	-0,3	-0,5	-0,7	-0,5	-0,3	0,0	0,3	0,0	-0,7	-1,4	-2,0	-2,3
7-årssnitt				0,0	0,2	0,1	-0,8	-1,9	-3,0	-3,9			

[1] Konjunkturjusteringen görs genom att indikatorvärdet adderas med BNP-gapet under motsvarande period multiplicerat med elasticiteten -0,55.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Regeringens samlade bedömning av de tre indikatorerna, med beaktande av denna osäkerhet och riskbilden i övrigt, är att utrymmet för permanenta ofinansierade reformer är starkt begränsat, samtidigt som det i dagsläget inte heller finns ett särskilt behov av budgetförstärkning. Budgeteringsmarginalen under utgiftstaket visar samtidigt att utrymmet för nya utgiftsreformer också är starkt begränsat under prognosåren och betydligt mindre än den bedömning som gjordes i propositionen Åtgärder för jobb och omställning (prop. 2008/2009:97, bet. 2008/09 FiU18. rskr 2008/09:183) ,se vidare kapitel 10.

Avvägningar kring stabiliseringspolitiken

Överskottsmålet är formulerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel. Sparandet kan därför temporärt bli lägre än målsatt som ett resultat av expansiv finanspolitik och av att de automatiska stabilisatorerna tillåts verka fullt ut. Utrymmet för ytterligare stabiliseringspolitiska åtgärder måste vägas mot dels de realekonomiska kostnader som finns om inga ytterligare åtgärder vidtas, dels risken för en alltför snabb försämring av det finansiella sparandet om sådana åtgärder vidtas. Vid en sådan bedömning bör också beaktas att tidigare erfarenheter visar att det finns en risk för att stabiliseringspolitiska åtgärder, där avsikten varit att de ska vara temporära, blir permanenta. Alla stabiliseringspolitiska åtgärder måste dock inte vara temporära. Under förutsättning att den ekonomiska politiken bedöms och upplevs vara uthålligt stabil och trovärdig, kan permanenta satsningar som höjer ekonomins produktionsförmåga genomföras och samtidigt finansieras fullt ut med viss tidsfördröjning när konjunkturen vänder upp. Sådana satsningar bör, i likhet med andra åtgärder, utformas i överensstämmelse med det budgetpolitiska ramverket.

Vid en bedömning av utrymmet för ytterligare stabiliseringsåtgärder bör beaktas de garantiutfästelser regeringen utfärdat för att bl.a. stabilisera förhållandena i den finansiella sektorn. I fall garantierna skulle realiseras kommer statens finanser och lånebehov att försämras markant. Alltför stora stabiliseringspolitiska åtaganden i kombination med en sådan utveckling skulle i förlängningen kunna leda till att hushållen, företagen och de finansiella marknaderna ifrågasätter de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Detta skulle kunna leda till betydande höjningar av riskpremier och räntespreadar och till ett ökat försiktighetssparande hos hushåll och företag. En sådan utveckling skulle göra de stabiliseringspolitiska åtgärderna mindre verkningsfulla och bidra till makroekonomisk instabilitet.

Det är således centralt med stor försiktighet även vid bedömningen av hur stort utrymme som finns för stabiliseringspolitiska åtgärder. Noggranna prioriteringar är nödvändiga. Regeringen utesluter inte att vissa ytterligare stabiliseringspolitiska åtgärder kan komma att bli nödvändiga att vidta framöver. Det kommer i så fall leda till en ytterligare försvagning av det finansiella och strukturella sparandet.

Det finns därtill en risk för att den nedgång som nu sker i det finansiella sparandet inte upp-

vägs av motsvarande överskott när konjunkturen vänder uppåt. Det gäller även om finanspolitiken bedrivs på ett ansvarsfullt sätt. Om en sådan utveckling skulle bli realitet, kommer det att bli nödvändigt att föra en stram finanspolitik när konjunkturen vänder uppåt.

Sammanfattande bedömning

Regeringens samlade bedömning utifrån de indikator som används för att utvärdera överskottsmålet, med beaktande av osäkerhet i bedömningen och riskbilden, är att utrymmet för permanenta ofinansierade reformer är starkt begränsat, samtidigt som det i dagsläget inte heller finns ett särskilt behov av budgetförstärkning. Det går inte att utesluta att ytterligare stabiliseringspolitiska åtgärder kan bli nödvändiga. Risken för att upplåningsbehovet ökar markant framöver, p.g.a. stora garantiåtgärder riktade mot bl.a. den finansiella sektorn, innebär samtidigt att utrymmet för ytterligare stabiliseringspolitiska åtgärder är mycket begränsat. Regeringen följer utvecklingen noga och kommer kontinuerligt att ompröva behovet av och utrymmet för såväl permanenta åtgärder som eventuella ytterligare temporära åtgärder med anledning av konjunkturnedgången.

Med tanke på den osäkerhet som råder är det väsentligt att upprätthålla en budgeteringsmarginal under utgiftstaket. Den beräknade budgeteringsmarginalen visar att utrymmet för nya utgiftsreformer är mycket begränsat under prognosåren.

Utgiftstaket för staten 2012

Utgiftstaken för staten fastställs tre år i förväg. Regeringen lämnar en bedömning av lämplig nivå på utgiftstaket för det tredje tillkommande året, i detta fall 2012, i vårpropositionerna och förslag till utgiftstak för det tredje tillkommande året i budgetpropositionerna. Regeringens ambition är att den bedömda nivån på utgiftstaket i vårpropositionen ska ligga till grund för det förslag till utgiftstak för 2012 som kommer att presenteras i budgetpropositionen för 2010. I denna proposition gör regeringen bedömningen att utgiftstaket 2012 bör uppgå till 1 080 miljarder kronor, vilket innebär en ökning av utgiftstaket med 30 miljarder kronor jämfört med 2011.

Regeringens bedömning av utgiftstaket för 2012 tar sin utgångspunkt i en samlad bedömning av det finanspolitiska regelverket och prognosen för de offentliga finanserna. Utgiftstaket ska fastställas på en nivå som är förenlig med överskottsmålet och en långsiktigt hållbar finanspolitik. Regeringen anser även att utgiftstaket trendmässigt ska falla svagt som andel av BNP samt att budgeteringsmarginalerna ska vara tillräckligt stora för att kunna täcka osäkerhet i utgiftsutvecklingen på tre års sikt.

Ett utgiftstak på 1 080 miljarder kronor 2012 ger enligt utgiftsprognosen i denna proposition en budgeteringsmarginal 2012 på 48 miljarder kronor. Det faktiska utrymmet för utgifter och skattereformer bestäms dock av prognosen för den offentliga sektorns finansiella sparande och överskottsmålet. Finanspolitiken ska ligga i linje med det finanspolitiska ramverkets mål och regler. Som tidigare beskrivits bedöms utrymmet, enligt nuvarande prognos, vara utomordentligt begränsat för ofinansierade reformer. Även om indikatorerna för överskottsmålet inte medger ofinansierade reformer, är det viktigt att ha en tillräcklig budgeteringsmarginal för att kunna låta de automatiska stabilisatorerna verka på utgiftssidan om konjunkturen ytterligare förvärras eller om återhämtningen fördröjs.

En fördjupad analys och uppföljning av de budgetpolitiska målen och en bedömning av reformutrymmet samt utgiftstaket för staten redovisas i kapitel 10.

4.8 Fortsatt arbete för att klara långsiktiga utmaningar

I den akuta kris som Sverige nu befinner sig är det viktigt att inte glömma bort de långsiktiga utmaningar vi står inför. De åtgärder som regeringen har genomfört och nu föreslår för att få fler i sysselsättning och öka produktiviteten är samtidigt åtgärder som bidrar till goda tillväxtmöjligheter också på lång sikt, och ger därmed bättre möjligheter att hantera framtida utmaningar.

En utmaning som regeringen har valt att lyfta fram är den fortsatta globaliseringen. Sverige måste ha goda förutsättningar att hävda sig på en global marknad med de möjligheter denna

utveckling innebär. Samtidigt ställer det krav på Sverige att uppvisa goda villkor för företagande, säkerställa en välutbildad arbetskraft och en anpassningsförmåga i ekonomin.

Den senaste tidens finansiella kris och den kraftiga konjunkturnedgången visar samtidigt på sårbarheten för en till stora delar mycket exportinriktad ekonomi som den svenska. Regeringen tillsatte 2006 ett globaliseringsråd (dnr. U2006/9119/IS) som ska komma med idéer och förslag på hur Sverige kan stå starkare i globaliseringens tid. Ett 30-tal underlagsrapporter har publicerats sedan globaliseringsrådet påbörjade sitt arbete. Resultatet av arbetet sammanfattas i en slutrapport under året.

Den globala finanskrisen och lågkonjunkturen slår hårt också mot fattiga delar av världen. Det är viktigt att det internationella samfundet tar ansvar för att de framsteg som gjorts när det gäller utmaningen att bekämpa fattigdomen, i enlighet med bland annat FN:s millenniemål, inte drabbas av allvarliga bakslag.

En annan utmaning är den demografiska utvecklingen där allt färre i arbetsför ålder ska försörja allt fler. Den ökade livslängden i kombination med stora födelsekullar under 1940-talet leder till att Sverige, i likhet med många andra länder, får en allt större andel äldre i befolkningen framöver. Den i grunden positiva trenden med en ökad medellivslängd leder samtidigt till en ökad försörjningsbörda för den arbetande delen av befolkningen. Även om de äldre successivt får en bättre hälsa kan den ökade andelen äldre förväntas leda till att behoven av vård och omsorg ökar. I takt med att välståndet ökar kan efterfrågan på välfärdstjänster såsom vård och omsorg också förväntas stiga. Detta sätter press på de offentliga finanserna.

Åtgärder som ökar den varaktiga sysselsättningen, liksom starka offentliga finanser, ger möjlighet att bättre hantera den långsiktiga utmaning som kommer av en ökad efterfrågan på välfärdens tjänster, såsom vård och omsorg.

I ljuset av den ekonomiska situationen är det fortsatt viktigt att hushålla med de offentliga resurserna, inte minst mot bakgrund av att belastningen på välfärdssystemen ökar. Ett flertal reformer har genomförts på sjukförsäkringsområdet för att värna hållbarheten i trygghetssystemen och stärka de offentliga finanserna. Detta har lett till ett minskat utanförskap och stärkta offentliga finanser. Det är viktigt att fortsätta arbetet med att motverka fusk och överutnyttjande av trygghetssystemen. Detta är centralt inte minst mot bakgrund av att de offentliga finanserna, när den akuta ekonomiska krisen klingar av, snabbt behöver förstärkas för att underskotten ska bli tillfälliga.

Klimatförändringarna är en av vår tids största utmaningar, som kräver ett globalt svar. Sverige ska visa ledarskap för att möta utmaningen både internationellt och genom de åtgärder vi gör i Sverige. Vi ska driva en framsynt och kostnadseffektiv klimatpolitik som syftar till att minska utsläppen både nationellt och internationellt. Genom den klimat- och energiöverenskommelse som regeringen presenterat under våren flyttar regeringen fram positionerna och höjer ambitionen i klimatpolitiken. Som första industriland kan Sverige formulera mål och en konkret strategi för att bryta beroendet av fossil energi. Genom att driva en framsynt och kostnadseffektiv klimatpolitik bidrar Sverige med sin del för att undvika farlig mänsklig inverkan på klimatsystemet. Klimat- och energiöverenskommelsen ger också industrin långsiktiga villkor för hur elförsörjningen kan tryggas. Med satsningar på förnybar energi och effektivare energianvändning läggs grunden för en elförsörjning som vilar på tre ben, vilket stärker svensk försörjningstrygghet och konkurrenskraft. Samtidigt förlängs kärnkraftsparentesen genom att avvecklingslagen avskaffas och förbudet mot nybyggnad i kärntekniklagen tas bort.

För att klara klimatutmaningen och främja en hållbar och resurseffektiv energiförsörjning krävs en bred samverkan mellan länderna globalt. Genom Kyotoprotokollet skapades ett internationellt ramverk för hur klimatproblemet ska hanteras. Inriktningen för FN:s klimatmöte i Köpenhamn i december i år är att ett nytt internationellt klimatavtal ska kunna slutas som tar vid där Kyotoprotokollets första åtagandeperiod slutar, dvs. efter 2012. [9]

För att begränsa de globala utsläppen av växthusgaser så att farlig klimatpåverkan undviks krävs att de globala utsläppen börjar minska senast 2020. Ett klimatavtal i Köpenhamn bör därför bl.a. innehålla bindande utsläppsbegränsningar för alla industrialiserade länder och betyd-

[9] Genom Kyotoprotokollet skapades ett internationellt ramverk för hur klimatproblemet ska hanteras. Där preciserades också hur stora minskningar av växthusgaser som ett antal industriländer ska genomföra under perioden 2008–2012.

ande insatser från snabbt växande utvecklingsländer.

Samtidigt öppnar klimatutmaningen nya affärsmöjligheter tack vare stora behov av teknisk utveckling och kommersialisering av energisnåla och klimatsmarta produkter. Sverige har en viktig roll att spela i att visa ledarskap internationellt och peka på möjligheterna att förena högt ställda klimatambitioner med god ekonomisk utveckling. Det gäller inte minst under Sveriges ordförandeskap i EU, när världens länder ska samla sig till ett nytt internationellt klimatavtal. Ansträngningarna för att lösa klimatkrisen kan därmed också bidra till jobb och tillväxt och till att ta Sverige och Europa ur den pågående lågkonjunkturen.

Appendix 4.1

Länderförkortningar

EU medlemsländer

BE	Belgien
PL	Polen
LT	Litauen
DK	Danmark
SK	Slovakien
LV	Lettland
EE	Estland
FI	Finland
HU	Ungern
ES	Spanien
UK	Storbritannien
NL	Nederländerna
AT	Österrike
RO	Rumänien
IT	Italien
CZ	Tjeckien
PT	Portugal
LU	Luxemburg
DE	Tyskland
SI	Slovenien
CY	Cypern
EL	Grekland
SE	Sverige
MT	Malta
FR	Frankrike
IE	Irland
BG	Bulgarien

EU kandidat- och ansökarländer samt EFTA-länder

LI	Liechtenstein
MK	Makedonien
IS	Island
NO	Norge
HR	Kroatien
CH	Schweiz
TR	Turkiet

Övriga länder

USA	Förenta staterna
JPN	Japan

5

Den ekonomiska politikens huvuduppgifter

5 Den ekonomiska politikens huvuduppgifter

Sammanfattning

- Den ekonomiska politikens uppgift är att bidra till hög uthållig tillväxt och sysselsättning, generell välfärd och makroekonomisk stabilitet.
- Med uthållig tillväxt avses att tillväxten inte får ökas kortsiktigt på bekostnad av makroekonomisk stabilitet, långsiktigt hållbara offentliga finanser eller miljö- och hälsomässiga hänsyn.
- Hög uthållig tillväxt åstadkoms genom goda institutioner som bidrar till en väl fungerande marknadsekonomi. Med goda institutioner avses bl.a. regler, skatter och bidrag som utformas så att de skapar drivkrafter till arbete och företagande, men också så att viktiga miljömål uppnås.
- Den generella välfärdspolitiken bidrar till att tillväxten kommer alla medborgare till del.
- En väl fungerande arbetsmarknad och en varaktigt hög sysselsättning är sammantaget en av de viktigaste förutsättningarna för välfärden, både för individen och för samhället som helhet.
- Stabiliseringspolitiken sköts i huvudsak av Riksbanken via prisstabilitetsmålet.
- Finanspolitiken bidrar till makroekonomisk stabilitet genom de automatiska stabilisatorerna och genom att skapa trovärdighet för att de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara. I vissa situationer kan finanspolitiken också aktivt behöva stötta penningpolitiken.
- Det budgetpolitiska ramverket med överskottsmål för offentlig sektor, utgiftstak för staten och ett kommunalt balanskrav bidrar till långsiktigt hållbara finanser och till att finanspolitiken inte blir destabiliserande.

I detta kapitel beskrivs den ekonomiska politikens huvudsakliga mål och uppgifter. Syftet är att koppla den mer dagsaktuella politiken som beskrivs i riktlinjekapitlet (kapitel 4) och i budgetpropositionernas finansplan till en mer allmän diskussion om vad politiken kan och bör åstadkomma. I 2008 års ekonomiska vårproposition gavs i ett fördjupningsavsnitt en utförlig redogörelse för skattepolitikens inriktning med förslag på riktlinjer för skattepolitiken.[10] Fördjupningsavsnittet i denna proposition ger i stället en beskrivning av sysselsättningspolitikens inriktning och det ramverk regeringen utvecklat för att bättre kunna identifiera problem på arbetsmarknaden och följa upp om politiken har avsedd effekt.

[10] Riktlinjerna godkändes av riksdagen (bet. 2007/08:Fi420, rskr. 2007/08:259) och en första avstämning gjordes i budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1, vol.1, avsnitt 6.1).

5.1 Den ekonomiska politikens huvuduppgifter och medel

Den ekonomiska politikens viktigaste uppgift är att skapa så hög välfärd som möjligt för landets medborgare. Den ekonomiska politiken har två huvudsakliga medel: finans- och penningpolitik. Finanspolitiken ska bidra till: 1. en hög uthållig tillväxt och sysselsättning, 2. en generell välfärd, dvs. en välfärd som kommer alla till del, och 3. en stabil makroekonomisk utveckling. Penningpolitiken har, till skillnad från finanspolitiken, enbart stabiliseringspolitiska uppgifter: att upprätthålla ett stabilt penningvärde och värna finansiell stabilitet. Dessa uppgifter sköts i Sverige av en självständig Riksbank.

Nedan beskrivs finanspolitikens övergripande mål. Även penningpolitikens mål beskrivs för att klargöra rollfördelningen i stabiliseringspolitiken. Budgetpolitiska mål och sysselsättningspolitiken beskrivs i särskild ordning (se avsnitt 5.2 respektive 5.3).

5.1.1 Politiken ska skapa förutsättningar för en hög uthållig tillväxt och sysselsättning

En viktig uppgift för finanspolitiken är att skapa goda institutionella förutsättningar för en väl fungerande marknadsekonomi. Med goda institutioner menas att regelverk, skatter, bidrag, transfereringar, offentliga investeringar och den offentliga konsumtionens sammansättning ska utformas så att de skapar drivkrafter för en hög tillväxt, samtidigt som andra ekonomiskpolitiska mål vägs in. Med andra ekonomiskpolitiska mål avses bl.a. att välfärden ska komma alla till del och att en hög ekonomisk tillväxt ska vara förenlig med god miljö och hälsa.

Tillväxten bestäms av antalet arbetade timmar, kapitalstocken och produktiviteten

När det gäller möjligheterna att med politik skapa bättre drivkrafter för en hög tillväxt är det viktigt att först identifiera vilka enskilda faktorer som politiken kan påverka. Tillväxten i produktionskapaciteten bestäms av tillväxten i antalet arbetade timmar, kapitalstocken och (totalfaktor)produktiviteten.

En politik för fler arbetade timmar

Eftersom antalet arbetade timmar är centralt för BNP-nivån är ett av regeringens viktigaste mål att se till att arbete lönar sig. Med en väl utformad sysselsättningspolitik är det möjligt att höja den sysselsättningsnivå som är förenlig med stabil inflation och ekonomisk balans. En hög sysselsättning bidrar, förutom till hög BNP, till att individens och samhällets kostnader för utanförskap och utslagning minskas. Ett högt antal arbetade timmar är också en förutsättning för att den offentliga sektorns åtaganden ska kunna finansieras utan att skattebelastningen på den arbetande befolkningen blir för hög. Detta kommer att vara särskilt viktigt då en åldrande befolkning inom en snar framtid kommer att utsätta de offentliga finanserna för påfrestningar (se vidare kapitel 12). Det är bl.a. mot denna bakgrund regeringens starka fokusering på ökad sysselsättning och minskat utanförskap ska ses.

En viktig uppgift för politiken är därför att försöka identifiera de kostnader, i form av minskad produktion och sysselsättning, som olika regler kan ge upphov till och föreslå alternativa lösningar. Ett konkret exempel på detta är att motverka det hinder som höga marginal- och tröskeleffekter i skatte- och bidragssystemen utgör för sysselsättningen.

Politiken kan också bidra till hög sysselsättning och lägre arbetslöshet genom att skapa en bättre fungerande arbetsmarknad. Åtgärder inom detta område är t.ex. sådana som förbättrar matchningen mellan personer som söker arbete och arbetsgivare som söker efter arbetskraft eller som förbättrar lönebildningen.

En politik för tillväxt i kapitalstocken

Politiken kan bidra till tillväxten i kapitalstocken på flera olika sätt. Samhällsekonomiskt lönsamma infrastruktursatsningar bidrar direkt till en högre kapitalstock men är också en nödvändig förutsättning för ett gott näringsklimat och för att företagen genom nyinvesteringar ska vilja bidra till kapitalstockens uppbyggnad. En god tillväxt i kapitalstocken förutsätter också att Sverige har ett bra näringsklimat i ett vidare perspektiv som främjar nya investeringar. Skatter och regelsystem ska därför utformas så att de stöder ett dynamiskt och konkurrenskraftigt näringsliv.

En politik för ökad produktivitet

Politiken kan bidra till hög produktivitet, bl.a. genom att se till att utbildningssystem och forskning är av mycket hög klass. Det bidrar också till att Sverige som kunskapssamhälle kan konkurrera på den internationella marknaden.

Goda villkor för företagande och entreprenörskap

Goda villkor för företagande och entreprenörskap är en viktig tillväxtförutsättning. Potentialen till ett förbättrat företagande i Sverige ska tas tillvara. Politiken kan indirekt bidra till ökad BNP genom att utformas på sådant sätt att fler väljer att starta och driva företag och att fler företag väljer att växa och anställa personal.

Vikten av god konkurrens

Det är också viktigt att politiken bidrar till god konkurrens på varu- och tjänstemarknaderna. Ofullständig konkurrens innebär att marknaden inte fungerar effektivt. På många marknader finns det stordriftsfördelar som driver fram monopol (ett företag kontrollerar marknaden) och oligopol (ett litet antal företag kontrollerar marknaden). Företag på en marknad kan också gå ihop och bilda karteller, det vill säga mer eller mindre hemliga överenskommelser om att dela upp marknaden mellan sig eller komma överens om priser och på så vis hålla prisnivån uppe. Även detta bidrar till minskad samhällsekonomisk välfärd. Ett centralt mål för regeringens handels- och konkurrenspolitik är därför att förbättra konkurrensen.

En hög tillväxt får inte gå ut över miljö och hälsa

En viktig politisk uppgift är att säkerställa att en hög ekonomisk tillväxt inte åstadkoms med oacceptabla effekter på miljön, klimat eller människors hälsa, vilket fångas av målet hög uthållig tillväxt. Den oenighet om hotet mot klimatet som tidigare har funnits bland experter, har bytts mot ett samförstånd om att hotet är reellt och att samlade internationella åtgärder måste vidtas snabbt.

5.1.2 Politiken ska bidra till generell välfärd

Drivkrafter att arbeta

Skatter och transfereringar medför att de disponibla inkomsterna är mer jämnt fördelade än inkomsterna före skatt. Inkomstskatt betalas i högre grad av höginkomsttagare än av låginkomsttagare. Transfereringar som bostadsbidrag och ekonomiskt bistånd riktar sig direkt till hushåll med låg inkomst. Det är samtidigt ett dilemma hur ambitionen att garantera alla människor en rimlig levnadsstandard ska balanseras mot behovet av att skapa drivkrafter för arbete som uppmuntrar människor att försörja sig själva. Det finns flera skäl till att människor vill arbeta. Ett av dem är en önskan att förbättra sin ekonomiska situation. Om en individ inte kortsiktigt kan förbättra sin ekonomiska situation genom att arbeta mer, byta arbete eller gå från bidrag till arbete finns en risk att individen fastnar i en situation med permanent låg levnadsstandard. Att motverka det hinder som höga marginal och tröskeleffekter utgör är därför inte bara en samhällsekonomisk effektivitetsfråga, utan också en viktig fördelningspolitisk fråga.

Välfärd via subventionerad utbildning, vård och omsorg

Ett annat viktigt välfärdspolitiskt medel är subventionering av offentligt tillhandahållna tjänster som konsumeras av enskilda individer, oavsett inkomst och bakgrund. Genom offentligt finansierad utbildning, vård och omsorg utjämnar politiken livsvillkoren mellan människor. Den offentligt subventionerade utbildningen syftar bl.a. till att ge alla unga chansen till en likvärdig utbildning oberoende av bakgrund, att bidra till lika möjligheter till goda livsinkomster och till en jämn fördelning av sysselsättning och löner.

Försäkringssystem med fördelningspolitiska inslag

Sjukförsäkringen är ett exempel på försäkring mot bortfall av inkomst och syftar inte i första

hand till att omfördela inkomster. Syftet är snarare att fördela risken för ett inkomstbortfall över alla försäkrade individer så att effekten för den enskilda individen, vid t.ex. en period av sjukskrivning, blir mindre kännbar. Det finns dock två huvudsakliga inkomstfördelande inslag i socialförsäkringssystemet. Det första beror på att höginkomsttagare i genomsnitt nyttjar systemen i mindre utsträckning än låginkomsttagare. Det andra hänger ihop med att försäkringarna enbart täcker inkomster upp till en viss högsta nivå medan socialavgifter tas ut även på inkomster över denna nivå (i vilket fall de i praktiken utgör en skatt på överskjutande del).[11] I och med detta sker en omfördelning från högtill låginkomsttagare.

Utjämning över livet

Fördelningspolitiken utjämnar inte enbart inkomstskillnader mellan individer. Flera system har som huvudsakligt syfte att omfördela inkomster över livscykeln. Under perioder med låg inkomst får individen olika typer av transfereringar och subventioner och under perioder med hög inkomst betalas i stället mer i skatt och avgifter. Barnbidrag, subventionerad barnomsorg och grundskola överför t.ex. resurser till familjer med stor försörjningsbörda. Tydligast periodiserande effekt har emellertid ålderspensionssystemet, som omfördelar inkomst från yrkesaktiv ålder till senare i livet.

5.1.3 Politiken ska bidra till makroekonomisk stabilitet

Varför behövs stabiliseringspolitik?

Stora konjunktursvängningar kan leda till betydande välfärdsförluster. Konjunkturnedgångar som leder till hög arbetslöshet drabbar den enskilde och riskerar att leda till social utslagning. Stora konjunktursvängningar kan också leda till att BNP-nivån varaktigt blir lägre än vad som annars hade varit fallet. Det finns flera orsaker till detta:

- Kraftiga konjunktursvängningar har en negativ effekt på investeringar, produktivitet och sysselsättning. Investeringarna tenderar att minska när osäkerheten om den ekonomiska utvecklingen ökar.
- En kraftig lågkonjunktur slår ut produktivt kapital (maskiner och byggnader) när företag går i konkurs (utöver det som är motiverat av en pågående strukturomvandling).
- Perioder med hög arbetslöshet riskerar att leda till lägre kompetens och därmed sjunkande produktivitet hos dem som blir arbetslösa. Detta kan på sikt leda till en varaktigt högre arbetslöshet (se vidare fördjupningsrutan ”Arbetslöshetens varaktighet” i kapitel 6).
- Kraftiga konjunktursvängningar leder normalt sett även till stora förändringar i inflationstakten. Det försämrar förutsättningarna för både företagare och hushåll att fatta rationella ekonomiska beslut.

Riksbanken har huvudansvaret för stabiliseringspolitiken

I Sverige har Riksbanken det huvudsakliga ansvaret för stabiliseringspolitiken. Målet för Riksbanken är att upprätthålla prisstabilitet. Riksbanken har själv preciserat det målet som att inflationen (KPI) ska vara 2 procent. Riksbanken använder reporäntan för att styra inflationen mot målet. Räntan sätts lägre när bedömningen är att inflationen på medellång sikt ligger under målet och högre när inflationen bedöms stiga över målet. Indirekt kommer därmed ekonomin i normalfallet att stimuleras i lågkonjunkturer och dämpas i högkonjunkturer.

Vid störningar som påverkar efterfrågeläget i ekonomin råder inget motsatsförhållande mellan att stabilisera sysselsättningen och inflationen. Vid sådana tillfällen finns det normalt ingen anledning att försöka påverka efterfrågan med aktiva (diskretionära) finanspolitiska åtgärder

[11] Till skillnad från privata försäkringar är avgiftsinbetalningarna till socialförsäkringarna inte frivilliga. Det finns heller, till stor del, ingen direkt koppling mellan inbetalda avgifter och utgifter i systemen. Sett ur det perspektivet skulle avgifterna i sin helhet å ena sidan kunna betraktas som skatt. Å andra sidan berättigar inbetalningarna till systemen (under taken) till förmåner i likhet med en privat försäkring (det finns dock personer som är berättigade till förmåner utan att någon socialavgift har betalats).

eftersom penningpolitiken då påverkar efterfrågan och inflationen i samma riktning. Finanspolitiken bidrar ändå indirekt till att dämpa konjunktursvängningarna via de så kallade automatiska stabilisatorerna. Med automatiska stabilisatorer avses att efterfrågan automatiskt hålls uppe vid en konjunkturnedgång då skatteintäkterna sjunker och bidrags- och transfereringsutbetalningarna ökar. Det omvända gäller i en konjunkturuppgång.

Tidigare erfarenheter visar att det finns vissa problem förknippade med att försöka styra efterfrågan med aktiva finanspolitiska åtgärder. Ett problem är att stabiliseringspolitiska beslut, på grund av den politiska beslutsprocessen, ofta tar tid, vilket innebär att åtgärder riskerar att få effekt i fel konjunkturläge. Ett annat problem är att det ofta är politiskt svårt att ta tillbaka tillfälliga åtgärder, som därmed tenderar att bli permanenta.

Det finns, trots detta, särskilda situationer då finanspolitiken kan behöva komplettera penningpolitiken. Det gäller framför allt vid kraftiga utbudsstörningar, då det finns en tydlig målkonflikt mellan att stabilisera inflationen och sysselsättningen (vid negativa utbudsstörningar ökar priserna samtidigt som den samlade efterfrågan sjunker). Det kan också gälla vid mycket stora efterfrågestörningar då penningpolitiken inte ensam förmår dämpa efterfrågebortfallet i tillräckligt hög utsträckning; i synnerhet i situationer där reporäntan närmar sig noll procent. Till skillnad från penningpolitiken har finanspolitiken också en roll att spela när det gäller att hantera specifika problem som kan uppstå i ekonomin i samband med en konjunkturnedgång. Det kan exempelvis handla om att förstärka arbetsmarknadspolitiska åtgärder av olika slag.

För ansvarsfördelningen mellan finans- och penningpolitiken, är det också viktigt att slå fast att långsiktigt hållbara offentliga finanser är en viktig förutsättning för prisstabilitet. Erfarenheten, både nationellt och internationellt, är att perioder av hög inflation ofta föregås av en finanspolitik som inte är långsiktigt hållbar. Regeringen kan således underlätta för penningpolitiken genom att säkerställa sunda offentliga finanser.

Stabiliseringspolitikens trovärdighet har stärkts

Delegeringen av penningpolitiken till en självständig riksbank tillsammans med införandet av det budgetpolitiska ramverket som bidrar till sunda offentliga finanser (se avsnitt 5.2 nedan) har tillsammans skapat trovärdighet för långsiktig stabilitet i den ekonomiska politiken.

5.2 Budgetpolitiskt ramverk

Sverige efterlever reglerna i Stabilitets- och tillväxtpakten

Som EU-medlem förbinder sig Sverige att följa Stabilitets- och tillväxtpaktens regler för de offentliga finanserna. De mest centrala reglerna är att den s.k. Maastrichtskulden inte får överstiga 60 procent av BNP (eller att skulden, om den initialt överskrider denna nivå, i tillfredsställande takt ska närma sig denna nivå) och att eventuella underskott i de offentliga finanserna inte får överstiga 3 procent av BNP.[12] Sveriges egna nationellt självpåtagna budgetpolitiska regler, som beskrivs nedan, ligger helt i linje med detta regelverk, och är i flera avseenden mer ambitiösa.

Överskottsmål för en jämnare försörjningsbörda mellan generationer

År 2000 infördes, efter en infasningsperiod på tre år, ett mål för den offentliga sektorns sparande. Målet innebär att den offentliga sektorns finansiella sparande ska uppgå till 1 procent i genomsnitt över en konjunkturcykel.[13] Överskottsmålet motiveras i huvudsak av den demografiska utvecklingen. I Sverige liksom i många andra länder kommer andelen äldre i befolkningen att öka påtagligt de

[12] Det finns särskilda undantagsklausuler som kan användas i vissa speciella situationer, bl.a. i den rådande situationen med negativ BNP-tillväxt i många medlemsländer.

[13] Se finansutskottets betänkande 2006/07:FiU20. Ursprungligen uppgick målet till 2 procent av BNP. Efter ett beslut av Eurostat att sparandet i premiepensionssystemet från och med 2007 inte längre får räknas med i det finansiella sparandet, gjordes en teknisk nedjustering av överskottsmålet från 2 till 1 procent av BNP.

närmaste decennierna. Denna utveckling kommer att skapa stora påfrestningar på de offentliga finanserna, dels genom högre åldersrelaterade kostnader, dels genom en ökad försörjningsbörda för den arbetande delen av befolkningen (se vidare kapitel 12). Ett relativt högt medelfristigt offentligt sparande under demografiskt gynnsamma år, som markant reducerar statsskulden, innebär att de stora generationer som i framtiden kommer att efterfråga vård och omsorg själva bidrar till tjänsternas finansiering. Det bidrar på så vis till rättvisa mellan generationerna. Det främjar också ekonomisk effektivitet genom att det skapar bättre förutsättningar för att skattekvoten inte ska behöva höjas till följd av den demografiska utvecklingen.

Ett överskottsmål bidrar också till att det finns en viss buffert för att kunna möta kraftigare nedgångar i konjunkturen. I samband med större globala konjunkturnedgångar och vid oro på de internationella finansmarknaderna (en sådan situation som råder för närvarande) är ofta små länder med egen valuta särskilt utsatta. Att i sådana lägen ha ett finanspolitiskt manöverutrymme är en styrka för politiken.

Utgiftstak för staten som ett instrument för prioriteringar

År 1997 infördes fleråriga utgiftstak för staten. Utgiftstaket omfattar statens utgifter med undantag för statsskuldräntorna men med tillägg för utgifterna i ålderspensionssystemet. Taket för ett visst budgetår beslutas tre år i förväg av riksdagen efter förslag i budgetpropositionen. En viktig uppgift för utgiftstaket är att ge förutsättningar för att uppnå överskottsmålet, dvs. att skapa förutsättningar för långsiktigt hållbara finanser. Utgiftstaket för staten är ett viktigt budgetpolitiskt åtagande som främjar budgetdisciplinen och stärker trovärdigheten i den ekonomiska politiken genom att förhindra att tillfälligt höga inkomster (t.ex. på grund av en god konjunktur) används för att finansiera en ökning av de varaktiga utgifterna. Därmed begränsas också möjligheterna att bedriva en destabiliserande (procyklisk) finanspolitik på statsbudgetens utgiftssida. Genom utgiftstaket understryks även behovet av prioriteringar mellan olika utgifter. Utgiftstaket är därutöver, tillsammans med överskottsmålet, styrande för det totala skatteuttagets nivå. Utgiftstaket bidrar därför till att förhindra en utveckling där skatteuttaget stegvis måste höjas till följd av bristfällig utgiftskontroll. Utgiftstaket ger dessutom en fast utgångspunkt i den statliga budgetprocessen genom att fokus från början sätts på helheten, dvs. de totala takbegränsade utgifterna. Nivån på utgiftstaket bör även främja en önskvärd långsiktig utveckling av de statliga utgifterna.

Utgångspunkten är att fastlagda tak inte ska ändras eftersom det kan påverka trovärdigheten för utgiftstaket. Det finns dock omständigheter som kan föranleda tekniska justeringar av utgiftstaket, t.ex. ett ändrat ansvarsförhållande för vissa utgifter mellan stat och kommun, som inte påverkar de totala utgifterna för den offentliga sektorn som helhet. Enligt lagen (1996:1059) om statsbudgeten är regeringen skyldig att vidta åtgärder om de takbegränsade utgifterna hotar att överskrida de fastlagda taken.

Som ett led i arbetet med att stärka det budgetpolitiska ramverket har Finansdepartementet remitterat promemorian, Stärkt finanspolitiskt ramverk – översyn av budgetlagens bestämmelser om utgiftstak (Ds 2009:10). Där lämnas förslag som innebär att utgiftstaket görs obligatoriskt och att det alltid ska beslutas för en treårsperiod (se särskild fördjupningsruta i detta kapitel).

Kommunalt balanskrav stöder överskottsmålet

Större delen av välfärdstjänsterna i Sverige, såsom skola, vård och omsorg, tillhandahålls av kommunsektorn. Goda finanser i denna sektor är väsentligt för att överskottsmålet för hela den offentliga sektorn ska kunna uppnås och för att kommunernas och landstingens ekonomi ska vara långsiktigt hållbar. För att stärka budgetprocessen på lokal nivå infördes 2000 i kommunallagen (1991:900) ett särskilt balanskrav för kommunsektorn. Balanskravet anger att varje kommun och landsting ska budgetera för ett resultat i balans. Om en kommun eller ett landsting i efterhand uppvisar ett underskott har de tre år på sig att korrigera avvikelsen. Det kommunala balanskravet är ett minimikrav. Kommunerna och landstingen ska även enligt kommunallagen följa principerna om god ekonomisk hushållning, med vilket menas att de i sina budgetar också ska beakta ökade framtida

kostnader i form av exempelvis stora pensionsåtaganden.

Regeringen är medveten om hur dagens krav på balans i budgeten påverkar kommunsektorn och avser inom kort att se över om förändringar i balanskravet och andra aktuella redovisningsfrågor bör göras. Regeringen vill bland annat pröva om det går att ge drivkrafter för ekonomiskt sunda och välskötta kommuner eller landsting att spara pengar i goda år för att i viss utsträckning kunna användas under dåliga år. Detta ska dock göras utan att ge avkall på kommunallagens krav om god ekonomisk hushållning.

Faktaruta om förslaget till obligatoriskt utgiftstak och utgiftstak för löpande treårsperiod (Ds 2009:10)

Bakgrund

I 2007 års ekonomiska vårproposition redogjorde regeringen för sin avsikt att göra en översyn av lagen (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen) för att pröva om det finns behov av ändringar med anledning av de erfarenheter som vunnits under de dryga tio år som gått sedan lagen infördes. Regeringen konstaterade att det i en sådan samlad översyn bl.a. bör ingå att pröva om utgiftstaket bör göras obligatoriskt och om tidsperspektivet bör bestämmas till tre år.

Inom Finansdepartementet pågår ett arbete med att förstärka det finanspolitiska ramverket. Resultatet ska presenteras under mandatperioden. Av betydelse för ramverket är även den ovan nämnda översynen av budgetlagen. Som ett led i detta har en översyn genomförts av de delar av budgetlagen som avser taket för statens utgifter. Överväganden och förslag har presenterats i departementspromemorian Stärkt finanspolitiskt ramverk – översyn av budgetlagens bestämmelser om utgiftstak (Ds 2009:10). Promemorian har remitterats och remissbehandlingen avslutas i slutet av maj. Nedan beskrivs kortfattat promemorians överväganden och förslag.

Obligatoriskt utgiftstak

Ordningen med ett av riksdagen beslutat tak för statens utgifter som används när regeringen bereder förslaget till statsbudget och när den genomför den av riksdagen beslutade verksamheten har nu tillämpats sedan 1997, dvs. i mer än tio år.

Under perioden 2000–2008, då statsfinanserna och de offentliga finanserna under åtskilliga år uppvisade betydande överskott och uppnådde de beslutade budgetpolitiska målen, har användningen av utgiftstaket visat sig motverka att tillfälliga förstärkningar av statsinkomsterna och budgetsaldot använts för bestående utgiftsökningar.

Trots att det tydligt framgår av budgetlagen att det är frivilligt för regeringen att använda ett tak för statens utgifter i beredningen av förslaget till statsbudget och i genomförandet av den budgeterade verksamheten, är uppfattningen att det för närvarande är obligatoriskt med utgiftstak vanligt förekommande. Som anges i lagtexten, 40 §, ankommer det på regeringen att avgöra om den ska använda ett tak för statens utgifter.

När systemet med ett utgiftstak för staten infördes rådde det fortfarande en viss oklarhet om hur utgiftstaket för staten skulle konstrueras och tillämpas. Konstitutionsutskottet ansåg att ordningen med utgiftstak och ramar borde ha använts några gånger innan riksdagen tog ställning till om det ska vara obligatoriskt för regeringen att föreslå tak för statsbudgeten och utgiftsramar (bet. 1996/97:KU3).

Regeringen och riksdagen har nu i mer än i tio år valt att använda ett system med tak för statens utgifter. De budgetmässiga resultaten är gynnsamma och goda praktiska erfarenheter finns nu av hur systemet tekniskt ska hanteras. Systemet har vidare vunnit en bred politisk förankring och utgör numera ett viktigt element i den budgetpolitiska diskussionen. Dessutom konstateras att systemet utgör en symbol för att regeringen och riksdagen avser att använda en budgetprocess som utgår från budgetpolitikens mål och restriktioner. Dessa omständigheter talar starkt för att nu göra användningen av systemet med ett utgiftstak för staten obligatoriskt.

I promemorian konstateras att utgiftstakets avgränsning och utformning inte heller i fortsättningen bör regleras i lag. Vidare framhålls att när användningen av utgiftstaket görs obligatoriskt är det motiverat att ge viss ökad stadga åt taket. I promemorian görs därför bedömningar av hur frågor om budgeteringsmarginal och tekniska justeringar av utgiftstaket kan hanteras för att stärka tilltron till utgiftstaket.

Utgiftstak för löpande treårsperiod

När den reformerade budgetprocessen togs i bruk 1996 var det regeringens och riksdagens avsikt att det fleråriga utgiftstaket skulle föreslås och beslutas för en treårsperiod. Denna ordning tillämpades i flera år och varje år sattes således ett tak för ett nytt tredje år. I promemorian konstateras att regeringen vid flera tillfällen i början och mitten av 2000-talet dock avstod från att föreslå ett utgiftstak för det tredje året. Detta innebar en principiell försvagning av den reformerade budgetprocessen eftersom det riskerade att minska fastheten och långsiktigheten i budgetprocessen. Under senare år har regeringen återgått till att i enlighet med de

ursprungliga intentionerna föreslå ett tak för ett nytt tredje år i budgetpropositionen.

Det treåriga perspektivet är ett viktigt element i den reformerade budgetprocessen eftersom det stärker det finanspolitiska ramverket och säkerställer budgetprocessens långsiktiga karaktär. I syfte att förhindra att regeringen avstår från att lämna förslag om utgiftstak för ett nytt tredje år, föreslås i promemorian att det i budgetlagen tas in en bestämmelse om att regeringen i budgetpropositionen varje år ska lämna ett förslag till utgiftstak för det tredje året efter det innevarande budgetåret. När ett treårigt tidsperspektiv för utgiftstaket tillämpas är det rimligt att motsvarande även gäller för ramar för utgiftsområden. I enlighet med detta föreslås i promemorian att regeringen i budgetpropositionen redovisar en beräkning av hur utgifterna fördelas på utgiftsområden för det andra och tredje året efter det innevarande budgetåret. För det närmast kommande budgetåret gäller att regeringen i budgetpropositionen föreslår hur utgifterna ska fördelas på utgiftsområden, eftersom riksdagen beslutat att enligt 3 kap. 2 § andra stycket riksdagsordningen hänföra statsutgifterna till utgiftsområden.

5.3 Regeringens ramverk för sysselsättningspolitiken

En väl fungerande arbetsmarknad och en varaktigt hög sysselsättning är en av de viktigaste förutsättningarna för välfärden, både för den enskilde och för samhället som helhet. För individen innebär ett arbete en möjlighet att kunna försörja sig själv och utforma sitt liv. Arbete bidrar också till ökad självkänsla och delaktighet i samhället.

En generös och offentligt finansierad välfärd förutsätter att en hög andel av befolkningen arbetar. När fler människor arbetar ökar skatteinkomsterna samtidigt som utgifterna minskar. Därmed frigörs resurser som t.ex. kan användas för att förbättra kvaliteten i äldreomsorgen eller inom skolan. En hög andel sysselsatta bidrar också till att inkomstfördelningen blir jämnare, eftersom arbete utgör den viktigaste inkomstkällan för en majoritet av befolkningen.

I budgetpropositionen för 2008 slog regeringen fast att sysselsättningspolitikens viktigaste uppgift är att öka den sysselsättningsnivå som är förenlig med stabil inflation och ekonomisk balans i övrigt. En politik för en varaktigt hög sysselsättning ställer krav på reformer som långsiktigt höjer arbetsutbudet, ökar anställningsbarheten hos personer som stått utanför arbetsmarknaden under lång tid och som förbättrar arbetsmarknadens funktionssätt mer generellt.

I tider när arbetslösheten ökar dramatiskt till följd av en fallande efterfrågan bör politiken kompletteras med tillfälliga åtgärder som motverkar att arbetslösheten fastnar på en hög nivå och att människor varaktigt slås ut från arbetsmarknaden. Risken är annars stor att sysselsättningen blir lägre under lång tid och inte bara under lågkonjunkturen. Detta är en viktig lärdom från 1990-talskrisen. I rådande konjunkturläge behövs därför åtgärder som bidrar till att färre personer drabbas av arbetslöshet och som förhindrar att människor står utan arbete under lång tid. Det är också mycket angeläget att stärka konkurrenskraften bland dem som står allra längst från ett arbete.

Regeringen har utvecklat ett ramverk för sysselsättningspolitiken som syftar till att politiken på ett så effektivt sätt som möjligt ska bidra till en varaktigt hög sysselsättning. Centrala delar i arbetet med ramverket är att precisera målen för sysselsättningspolitiken och att skapa indikatorer som tidigt identifierar väsentliga problem på arbetsmarknaden och som kan användas för att följa upp om politiken har avsedd effekt (se fördjupningsruta ”Har regeringens reformer haft avsedd effekt?” efter avsnitt 5.3.4).[14] I appendix 5.1 i slutet av detta avsnitt redovisas de slutsatser som regeringen hittills dragit kring målen för sysselsättningspolitiken samt de satsningar på arbetsmarknadsstatistiken som regeringen genomfört eller föreslår genomföras i 2009 års proposition om vårtilläggsbudget (prop.

[14] Detta arbete beskrevs ingående i budgetspropositionen för 2009 (Finansplanen, avsnitt 1.4) samt i 2008 års ekonomiska vårproposition (avsnitt 4.1.1).

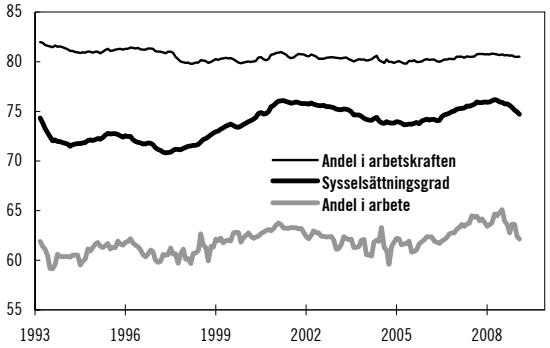
2008/09:99). I följande avsnitt tillämpas ramverket på den nuvarande arbetsmarknadssituationen.

5.3.1 Utvecklingen på arbetsmarknaden

Mellan 2006 och fram till och med andra kvartalet 2008 utvecklades arbetsmarknaden mycket bra, se diagram 5.1.[15] Arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningen ökade samtidigt som arbetslösheten och sjukfrånvaron minskade kraftigt. Därmed ökade även antalet personer i arbete. Den gynnsamma utvecklingen berodde till stor del på det goda konjunkturläget, men också på regeringens politik.

Diagram 5.1 Antal personer i arbetskraften, i sysselsättning samt i arbete som andel av befolkningen, 16–64 år

Procent

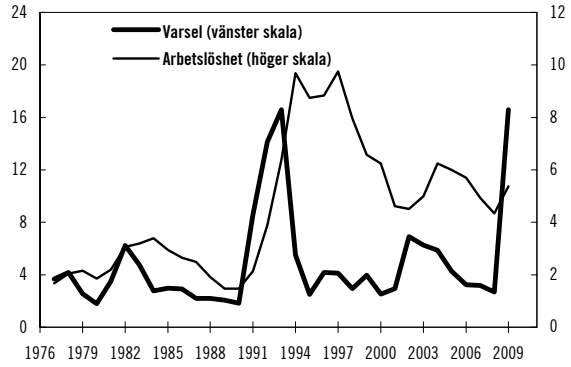


Anm: Säsongrensade data, tre månaders glidande medelvärde.
Källa: Statistiska centralbyrån.

Under hösten 2008 medförde den finansiella krisen att arbetsmarknadsläget ändrades drastiskt. Antalet varsel om uppsägning ökade snabbt, främst under det fjärde kvartalet då drygt 57 000 personer varslades. Det är den högsta varselnivån ett enskilt kvartal sedan 1992, då 61 000 personer varslades under det fjärde kvartalet. I likhet med tidigare lågkonjunkturer har nuvarande nedgång inletts med höga varseltal inom industrin.

Diagram 5.2 Varsel och arbetslöshet 1976–2009 (januari)

Tusental *Procent*



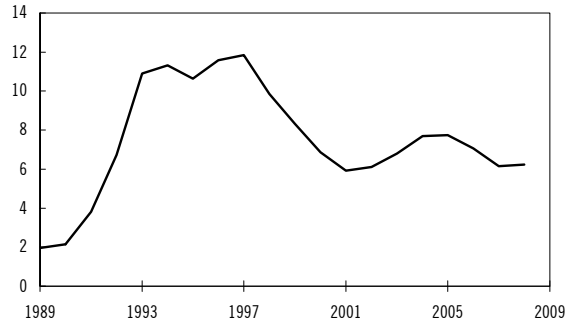
Anm: Arbetslöshet (enl. tidigare svensk def. 16-64 år) som andel av arbetskraften. Säsongrensade data, tre månaders glidande medelvärde. Brott i jämförbarheten mars 1993 vad gäller arbetslöshet.
Källor: Arbetsförmedlingen och Statistiska centralbyrån.

Diagram 5.2 visar att ett kraftigt stigande antal varsel alltid förebådar en högre arbetslöshet. Under 1990-talskrisen ökade antalet varsel och uppsägningar dramatiskt. Inom loppet av något år kom sedan arbetslösheten att öka mycket kraftigt.

Utvecklingen under hösten och vintern bekräftar samvariationen mellan varsel och arbetslöshet. Under de två första månaderna i år började arbetslösheten stiga i allt snabbare takt samtidigt som sysselsättningen minskade. I februari var 94 000 fler arbetslösa jämfört med samma månad förra året och 76 000 färre personer var sysselsatta. Enligt regeringens bedömning kommer arbetslösheten att fortsätta stiga till nivåer som är nära de som rådde under krisen på 1990-talet. Samtidigt kommer sysselsättningen att fortsätta falla.

Diagram 5.3 Andel arbetslösa av arbetskraften

Procent



Anm.: Säsongrensade data 15-74 år. Fram till 2005 används OECD:s tillbakaskrivna dataserier då SCB inte publicerade länkad statistik.
Källor: OECD, Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

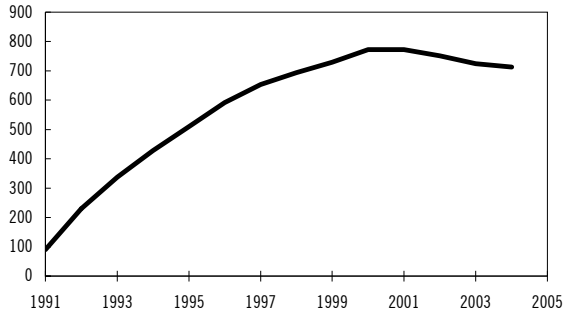
[15] Om inget annat anges avses åldersgruppen 15-74 år enligt internationell definition. Anledningen till att åldersgruppen 16-64 år används i vissa diagram är att det för vissa variabler saknas längre tidsserier för åldersgruppen 15-74 år. För att säsongrensa data är längre tidserier en förutsättning.

Av speciellt intresse är att arbetslösheten aldrig har kommit ner på de nivåer som gällde före 1990-talskrisen, vilket framgår av diagram 5.3. Hög arbetslöshet riskerar således att bita sig fast på höga nivåer.

Även om arbetslösheten i slutet av 1990-talet inte sjönk tillbaka till de nivåer den tidigare låg på, så började arbetsmarknaden att återhämta sig i slutet av 1990-talet. En bidragande orsak till att arbetslösheten sjönk var att många personer deltog i arbetsmarknadspolitiska program eller utbildningssatsningar och därmed inte alltid räknades som arbetslösa.[16] Under hela 1990-talet blev också inskrivningstiderna, dvs. den sammanhängande tiden som arbetslös eller i program vid Arbetsförmedlingen, kontinuerligt allt längre. Runt 2000 var den genomsnittliga tiden drygt två år, se diagram 5.4.[17]

Diagram 5.4 Genomsnittlig inskrivningstid som arbetslös eller i program 1991–2004

Varaktighet i dagar



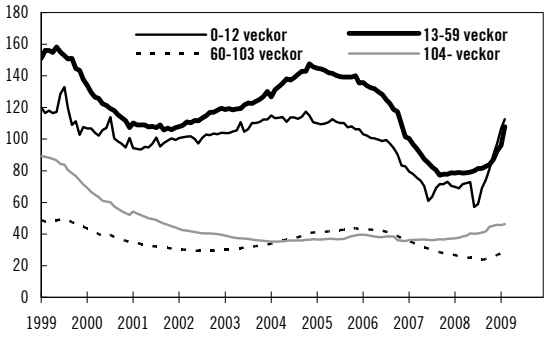
Källor: Forslund, A och Krueger , "Hjälpte arbetsmarknadspolitiken Sverige ur 90-talskrisen?" i Freeman, R, B Swedenborg och R Topel (red), NBER-rapporten II: Att reformera välfärdsstaten, Stockholm, SNS, 2006.

Den höga arbetslösheten under 1990-talskrisen fick således som konsekvens att många människor mer eller mindre helt tappade kontakten med arbetsmarknaden. Detta illustreras även i diagram 5.5 som beskriver utvecklingen av antalet inskrivna personer vid Arbetsförmedlingen som arbetslösa eller i program med aktivitetsstöd, uppdelat efter inskrivningstidens längd. I dag är det knappt 75 000 personer som har en inskrivningstid på över 60 veckor, varav ungefär 45 000 personer som har en inskrivningstid på över två år. Konjunkturnedgången riskerar att slå allra hårdast mot dessa grupper. När antalet personer med kortare arbetslöshetstider ökar kraftigt minskar dessa gruppers konkurrenskraft om jobben.

En viktig uppgift för politiken de närmaste åren är därför att motverka att arbetslösheten fastnar på en hög nivå och att människor varaktigt slås ut från arbetsmarknaden till följd av krisen.

Diagram 5.5 Antalet personer med en sammanhängande tid i arbetslöshet och program

Tusental



Anm. Säsongrensade data.
Källa: Arbetsförmedlingen.

Varifrån kommer de som blir arbetslösa?

Trots att antalet varsel om uppsägning förutsäger arbetslöshetens utveckling relativt väl är det inte alla varsel som leder till arbetslöshet. Det beror delvis på att en del varsel dras tillbaka. Det beror också på att många personer som blir uppsagda finner ett nytt arbete innan uppsägningstiden löpt ut. Under perioden 2005 fram till hösten 2008 ledde runt 60 procent av alla varsel till uppsägning och ca 20 procent av de varslade var inskrivna vid Arbetsförmedlingen som arbetslösa inom 6 månader. Nio månader efter varslet var ytterligare några procent av de varslade arbetslösa. Många av de varsel som lagts under hösten 2008 har ännu inte resulterat i uppsägningar eller arbetslöshet och det är möjligt att den djupa konjunkturnedgången innebär att en större andel av de varslade blir uppsagda respektive arbetslösa än under de senaste åren.

[16] Huruvida deltagare i arbetsmarknadspolitiska program eller heltidsstuderande räknas som arbetslösa beror på om de sökt arbete eller ej. Eftersom sökaktiviteten ofta minskar under den tid personerna deltar i program eller i en utbildning är risken stor att de inte räknas som arbetslösa i Arbetskraftsundersökningarna (AKU). Forskningen visar på relativt stora inlåsningseffekter i program under 1990-talet.

[17] En del av uppgången under de första åren är en effekt av att Arbetsförmedlingens register lades upp augusti 1991 och vid det tillfället är alla personer nyinskrivna. Inskrivningstiderna ser därför kortare ut än vad de egentligen är.

Antalet individer som blir arbetslösa till följd av varsel är relativt litet i jämförelse med det totala antalet individer som blir arbetslösa. Konjunkturinstitutets rapport[18] visar att i genomsnitt omfattades 36 000 personer per år av varsel under de senaste sex åren, vilket kan jämföras med att totalt 250 000 personer per år gick från sysselsättning till arbetslöshet.

För att undersöka vilka personer som blir arbetslösa kan flödesstatistiken i arbetskraftsundersökningarna (AKU) utnyttjas. Tabell 5.1 visar antalet personer som blev arbetslösa fjärde kvartalet 2007 och fjärde kvartalet 2008 fördelat på flöden från sysselsatta, därav fast respektive tidsbegränsat anställda, samt från personer utanför arbetskraften. Det är de flöden till arbetslöshet som i dag redovisas i statistiken.[19] I tabellen redovisas även arbetslöshetsrisken, dvs. hur stor andel av samtliga i respektive tillstånd som blev arbetslösa det aktuella kvartalet.

Tabell 5.1 Antal personer (1000-tal) som blir arbetslösa samt arbetslöshetsrisker (procent)

		Kvartal 4 2007	Kvartal 4 2008	Förändr. mellan kvartalen
Sysselsatt	Antal	70,1	94,1	24,0
→Arbetslös	Arbetslöshetsrisk	1,5	2,0	0,5
därav:	Antal	15,9	24,9	9,0
Fast anställd				
→ Arbetslös	Arbetslöshetsrisk	0,5	0,7	0,2
därav:	Antal	51,7	66,7	15,0
Tidsbegr. anst.				
→ Arbetslös	Arbetslöshetsrisk	6,7	9,2	2,6
Ej i arbets-	Antal	62,5	58,0	-4,5
kraften				
→ Arbetslös	Arbetslöshetsrisk	3,2	2,9	-0,3

Anm.: Notera att i gruppen sysselsatta ingår även företagare och medhjälpande hushållsmedlemmar.
Källa: Statistiska centralbyrån.

Av tabellen framgår att arbetslöshetsrisken är relativt låg bland de sysselsatta, men att den ökade mellan fjärde kvartalet 2007 och fjärde kvartalet 2008. Arbetslöshetsrisken är betydligt högre för de tillfälligt anställda än för fast anställda. Ökningen mätt i antal personer var också större bland de tillfälligt anställda än bland de fast anställda mellan fjärde kvartalet 2007 och motsvarande kvartal 2008. Arbetslöshetsrisken bland personer utanför arbetskraften minskade däremot mellan fjärde kvartalet 2007 och fjärde kvartalet 2008.[20] Det kan bl.a. bero på att färre personer söker sig till arbetsmarknaden när efterfrågan på arbetskraft minskar, eftersom sannolikheten att få ett arbete minskar.

Arbetslöshetsrisken bland de sysselsatta var högre för män än för kvinnor (2,1 procent respektive 1,9 procent) fjärde kvartalet 2008. Risken att bli arbetslös är vanligtvis högre för ungdomar (15-24 år) än för övriga åldersgrupper. Andelen sysselsatta ungdomar som blev arbetslösa ökade till 7,1 procent fjärde kvartalet 2008 från 5,1 procent fjärde kvartalet 2007.

Hur ser utvecklingen ut för grupper med relativt svag förankring på arbetsmarknaden?

Erfarenheten visar att vissa grupper, såsom unga, äldre, utrikes födda, personer med funktionsnedsättning samt de med en utbildning på högst grundskolenivå, har en relativt sett svagare förankring på arbetsmarknaden och drabbas hårdare än andra grupper när förutsättningarna på arbetsmarknaden försämras. Det är därför särskilt angeläget att följa utvecklingen för dessa grupper.

En förklaring till att både unga och utrikes födda som varit kort tid i Sverige har problem, är att de befinner sig i en fas i livet då de håller på att etablera sig på arbetsmarknaden. Under denna fas kan det vara svårt för arbetsgivare att bedöma deras kompetens, eftersom de har relativt lite arbetslivserfarenhet och få referenser från tidigare arbetsgivare. Detta kombinerat med relativt höga ingångslöner och därmed höga kostnader för att anställa, leder till att arbetsgivare är tveksamma till att anställa dessa personer. En kompletterande förklaring är att arbetsrättsreglerna om sist in och först ut omfördelar arbetslösheten mellan olika grupper och att särskilt unga, men sannolikt även utrikes födda som varit kort tid i Sverige, kan drabbas i denna omfördelning.

Det finns flera andra förklaringar till dessa gruppers svaga förankring på arbetsmarknaden. För utrikes födda bidrar diskriminering,

[18] Konjunkturläget december 2008.

[19] Sysselsatta delas i flödesstatistiken upp i tre grupper, dvs. personer med fast respektive tidsbegränsad anställning samt företagare och medhjälpande hushållsmedlemmar. Flöden aktuellt kvartal avser flöden från föregående kvartal.

[20] Flödesstatistiken går för närvarande inte att bryta ner på huvudsaklig verksamhet utanför arbetskraften. Den framtida urvalsökningen i AKU kommer att möjliggöra att sådana flöden studeras (se bilaga 1).

bristande språkkunskaper samt sämre tillgång till de informella nätverk via vilka många jobb tillsätts. Flera av dessa problem gäller även de grupper av personer med funktionsnedsättning som står långt från arbetsmarknaden. Den höga ungdomsarbetslösheten kan bl.a. förklaras av brister i utbildningssystemet som medför att unga lämnar gymnasieskolan utan slutbetyg.

Orsakerna till äldres relativt svaga ställning på arbetsmarknaden går bl.a. att finna i arbetsgivarnas attityder mot äldre arbetskraft, anställningskostnaderna för äldre, avtalspensionssystemets utformning samt normerna för utträde från arbetslivet.

För samtliga ovan nämnda grupper gäller att de har en betydligt sämre arbetsmarknadssituation än befolkningen i arbetsför ålder som helhet. Det är dock viktigt att komma ihåg att det kan finnas stora skillnader i arbetsmarknadssituation inom respektive grupp. Detta gäller inte minst för utrikes födda, där situationen kan se mycket olika ut bl.a. beroende på födelseland, hur länge man har varit i Sverige, språkkunskaper och vilken utbildningsbakgrund man har. Situationen förändras också mycket över tid för denna grupp beroende på hur invandringen ser ut, både beträffande vilka som kommit och orsakerna till varför de kommit till Sverige.

Tabell 5.2 beskriver hur arbetsmarknadssituationen för unga, äldre, utrikes födda samt personer med högst förgymnasial utbildning förändrats mellan fjärde kvartalet 2007 och fjärde kvartalet 2008. Dessa gruppers arbetsmarknadssituation jämförs sedan med hur situationen förändrats för befolkningen i arbetsför ålder som helhet.

Tabell 5.2. Grupper med relativt svag förankring på arbetsmarknaden fördelat på arbetskraftstillhörighet, förändring mellan 4:e kvartalet 2007 och 4:e kvartalet 2008

Procentenheter, där inget annat anges

	Unga (15-24 år)	Äldre (55-74 år)	Utrikes födda	Förgymn. utbildning	Befolkn. (15-74 år)
Befolkning (%)	2,5	1,5	4,4	-1,2	1,2
Arbetskrafts-deltagande	-1,1	-0,1	0,5	-0,8	-0,2
Sysselsättnings-grad	-1,6	-0,4	0,1	-1,2	-0,7
Andel i arbete av befolkningen	-1,3	0,2	0,4	-0,8	-0,2
Andel frånvarande av sysselsatta[1]	-0,4	-1,2	-0,6	-0,6	-0,6
Arbetslöshet	1,5	0,7	0,5	1,0	0,7
Andel ej i arbetskraften av befolkningen	1,1	0,1	-0,5	0,8	0,2

[1] Avser frånvarande hela veckan i huvud- och bisyssla.
Källa: Statistiska centralbyrån.

Tabellen visar att arbetsmarknadssituationen för ungdomar har försämrats mer än för övriga grupper. Erfarenheten är att unga är de som drabbas först när konjunkturen viker, vilket bl.a. kan förklaras av att en stor andel unga har tidsbegränsade anställningar. Arbetslösheten bland ungdomar uppgick till 18,8 procent fjärde kvartalet 2008. Motsvarande siffra för befolkningen som helhet var 6,1 procent. Långtidsarbetslösheten är dock lägre bland unga än i befolkningen som helhet. Å andra sidan är upprepade arbetslöshetsperioder vanligare bland ungdomar.

Även personer med förgymnasial utbildning har haft en sämre utveckling än andra grupper. I gruppen finns många unga som lämnat gymnasieskolan utan slutbetyg. Denna grupp har under lång tid haft det särskilt svårt på arbetsmarknaden. När tillgången på arbetskraft ökar, t.ex. genom ökad arbetslöshet, tenderar kraven på utbildning vid rekryteringar att öka. Arbetssökande med låg utbildning får därmed svårare att konkurrera om jobben.

Enligt Arbetsförmedlingens rapport Arbetsmarknadsutsikterna för år 2009 och 2010 finns det nu en rad faktorer som pekar på att inflödet till arbetslöshet bland personer med kortare utbildning kommer att öka de närmaste åren. Det beror på att många med kortare utbildning sägs upp eller får avsluta en tidsbegränsad anställning, en rekordstor invandring åren 2006-

2008 samt en fortsatt ökning av antalet ungdomar som inte har en avslutad gymnasieutbildning. Uppgången tros bli den största sedan 1990-talet.

Utrikes födda har däremot klarat sig bättre än genomsnittet för befolkningen i arbetsför ålder under perioden. Som nämndes tidigare är dock utrikes födda en mycket heterogen grupp.

Även äldre hade under perioden en bättre utveckling än befolkningen i arbetsför ålder som helhet. Arbetslösheten bland äldre, som var 4,0 procent fjärde kvartalet 2008, är förhållandevis låg men de som drabbas riskerar att hamna i långtidsarbetslöshet. Det är speciellt allvarligt eftersom långa tider utan arbete har negativa konsekvenser för såväl den enskilde som för samhället i stort. Äldre som riskerar arbetslöshet tenderar att lämna arbetsmarknaden med avtalspension. En ökad arbetslöshet bland äldre riskerar således att medföra ett permanent minskat arbetsutbud.

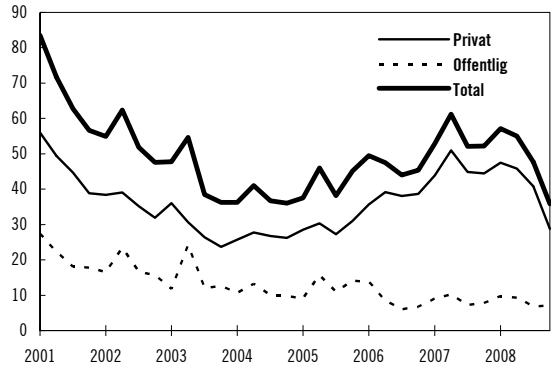
Av tabell 5.2 framgår att konjunkturnedgången fram till fjärde kvartalet 2008, ännu inte fått något större genomslag på arbetsmarknadssituationen för de olika grupperna. Skillnaderna mellan grupperna kan dock komma att bli större under de kommande åren.

Finns det jobb att söka?

De höga varseltalen indikerar ett kraftigt fall i arbetskraftsefterfrågan. Diagram 5.6 visar hur arbetskraftsefterfrågan i offentlig och privat sektor förändrats sedan 2001, mätt som antalet lediga jobb enligt Statistiska centralbyrån (SCB). Med ett ledigt jobb avses ett jobb där arbetsgivaren påbörjat en rekrytering utanför företaget. Antalet lediga jobb kulminerade andra kvartalet 2007 med drygt 60 000 lediga platser. Mellan fjärde kvartalet 2007 och fjärde kvartalet 2008 minskade antalet lediga jobb med drygt 30 procent till knappt 36 000. Minskningen skedde huvudsakligen i privat sektor. Antalet lediga jobb har minskat mest inom tillverkningsindustrin.

Diagram 5.6 Antalet lediga jobb fördelat på sektor

Tusental



Källa: Statistiska centralbyrån.

Även Arbetsförmedlingens statistik över lediga platser bekräftar att antalet jobb minskar. Under februari månad 2009 var antalet nyanmälda lediga platser vid Arbetsförmedlingen 52 000. Jämfört med samma månad 2008 har antalet nyanmälda platser minskat med knappt 40 procent.

Trots höga varseltal och en stigande arbetslöshet visar statistiken från SCB och Arbetsförmedlingen att det finns jobb att söka. Det visar även erfarenheterna från 1990-talet. Mellan 1990 och 1993 minskade den svenska industrisysselsättningen med knappt 190 000 personer. Samtidigt skapades emellertid en mängd arbetstillfällen i industrin – ungefär fem procent av industrijobben var nya under vart och ett av krisåren. För hela ekonomin var motsvarande siffra ungefär tio procent under krisåren.

En fallande sysselsättning är därför resultatet av mycket större bruttoförändringar där vissa jobb försvinner samtidigt som nya jobb tillkommer. Denna process, som förekommer även inom snävt avgränsade regioner och branscher, finns dokumenterad för flera länder. Att nya jobb tillkommer och gamla försvinner är en del av den ständigt pågående strukturomvandlingen som på sikt leder till högre produktivitet och därmed till högre välfärd. De individer som drabbas av arbetslöshet får dock bära en stor andel av kostnaderna för såväl strukturomvandling som av variationer i konjunkturläget.

Att arbeten skapas även under djupa lågkonjunkturer motiverar att det är viktigt att upprätthålla sökaktiviteten hos de arbetssökande. Erfarenheterna från 1990-talskrisen visar bl.a. att relativt lite resurser inriktades på att hjälpa de arbetssökande att söka arbete, vilket

sannolikt ledde till att arbetslöshetstiderna förlängdes. Det blir också mer lönsamt för arbetsgivare att utlysa lediga jobb ju fler kompetenta arbetssökande det finns. Det beror bl.a. på att rekryteringen är kostsam för företagen och ju fortare en rekrytering kan ske desto lägre blir rekryteringskostnaderna.

5.3.2 Erfarenheter från 1990-talskrisen

Varför tenderar arbetslösheten att fastna på högre nivåer?

Det finns flera förklaringar till att arbetslösheten tenderar att fastna på höga nivåer. För det första minskar sannolikheten att hitta ett arbete med tiden som arbetslös. Det kan bero på att personens kompetens eller motivation att hitta ett arbete minskar med tiden eller att arbetsgivare tror att långtidsarbetslösa är mindre produktiva än andra arbetssökande med i övrigt likvärdiga meriter. För det andra är utformningen av skatter och arbetslöshets- och sjukförsäkringar betydelsefulla. Kombinationen av höga skatter och höga ersättningsnivåer gör det mindre lönsamt att arbeta. För det tredje hänger en varaktigt hög arbetslöshet samman med hur flexibel lönestrukturen är. Om lönestrukturen är stel innebär det t.ex. att lönerna inte anpassas till nya situationer på arbetsmarknaden, vilket i förlängningen kan leda till lägre arbetskraftsefterfrågan, högre arbetslöshet och minskat arbetskraftsdeltagande. En alltför sammanpressad lönestruktur innebär också att personer med relativt låga kvalifikationer, eller personer som varit utan arbete under lång tid, har svårare att hitta ett arbete. Alltför stora löneskillnader skulle, å andra sidan, medföra att vissa jobb ger löner som är fördelningspolitiskt oacceptabla. I likhet med arbetslöshet kan alltför låga löner leda till ekonomiska och sociala problem både för individen och samhället i stort.

En bidragande orsak till att lönestrukturen inte anpassas i tillräcklig omfattning för att hålla tillbaka arbetslösheten kan vara att arbetslösa har mindre inflytande över lönebildningen än anställda. Om anställda i mindre omfattning tar hänsyn till de arbetslösas intressen när lönerna avtalas kan arbetslösheten tendera att fastna på en hög nivå efter en djup lågkonjunktur.

1990-talets arbetsmarknadspolitik

Arbetsmarknadspolitikens utformning under 1990-talet bidrog till att arbetslösheten fastnade på en hög nivå under lång tid. Det var för det första möjligt att via deltagande i arbetsmarknadspolitiska program upparbeta rätt till en ny period med arbetslöshetsersättning. Det bidrog både till att förlänga arbetslöshetstiderna och att minska effektiviteten i de konjunkturberoende programmen.

För det andra bidrog höga programvolymer till att relativt lite resurser inriktades på att hjälpa de arbetssökande att söka arbete, vilket sannolikt också bidrog till att förlänga arbetslöshetstiderna. Forskning visar också att programmen i sig bidrog till längre arbetslöshetstider genom att de som deltog i programmen minskade sitt jobbsökande under programtiden.

I viss mån kan dock arbetsmarknadspolitiken under 1990-talet ha bidragit till att upprätthålla arbetskraftdeltagandet och att motverka att arbetssökande passiviserades. När politiken utformas är det viktigt att beakta både de negativa och positiva erfarenheterna av 1990-talets arbetsmarknadspolitik.

5.3.3 Regeringens reformer förbättrar arbetsmarknadens anpassningsförmåga

Flera av regeringens reformer är betydelsefulla även när arbetskraftsefterfrågan viker kraftigt till följd av lågkonjunkturen, eftersom de bidrar till att förbättra arbetsmarknadens anpassningsförmåga. Det innebär bl.a. att reformerna bidrar till att motverka att arbetslösheten biter sig fast på höga nivåer.

Jobbskatteavdraget och reformerna inom arbetslöshets- och sjukförsäkringen bidrar till att motverka långa tider i arbetslöshet och sjukdom. Förändringar i arbetslöshetsförsäkringen har också bidragit till att förbättra lönebildningens funktionssätt.

Omläggningen av arbetsmarknadspolitiken har inneburit att Arbetsförmedlingen fått ett tydligare uppdrag att förmedla arbete. De konjunkturberoende programmen har också fått en tydligare inriktning mot att upprätthålla sökaktiviteten. Möjligheterna att erhålla en ny ersättningsperiod i arbetslöshetsförsäkringen utan att upparbeta ett nytt arbetsvillkor har tagits bort. I stor utsträckning riktas numera

programmen till personer som står långt från arbetsmarknaden.

För att stärka konkurrenskraften på arbetsmarknaden för personer som varit utan arbete i minst ett år finns nystartsjobb. Unga kan få nystartsjobb efter sex månader. De åtgärder som vidtagits för att stärka grupper med relativt svag förankring på arbetsmarknaden har till stor del handlat om att öka arbetsgivarnas benägenhet att rekrytera ur gruppen. För unga och äldre utgör de viktigaste åtgärderna nedsättningen i arbetsgivaravgifterna. För utrikes födda finns dessutom instegsjobb.

Det finns flera skäl till varför denna inriktning på arbetsmarknadspolitiken är långsiktigt gynnsam. För det första visar erfarenheten att jobbsökaraktiviteter relativt effektivt kortar ned arbetslöshetstiderna jämfört med andra program. För det andra visar erfarenheten att subventionerade anställningar är det alternativ som ökar sannolikheten att senare få ett arbete till rådande marknadslön mest. Genom att rikta nystartsjobben till personer som står långt från arbetsmarknaden ökar konkurrensen om de jobb som finns, eftersom nystartsjobben i förlängningen leder till fler kompetenta arbetssökande.

5.3.4 Åtgärder för högre sysselsättning

Målet att varaktigt öka sysselsättningen ligger fast. Därmed ligger även politikens långsiktiga inriktning för tillväxt och sysselsättning fast. I tider när arbetslösheten ökar kraftigt till följd av ett dramatiskt fall i efterfrågan måste politiken kompletteras med tillfälliga åtgärder som motverkar att arbetslösheten fastnar på en hög nivå och att människor varaktigt slås ut från arbetsmarknaden.

I rådande konjunkturläge behövs därför åtgärder som bidrar till att färre personer drabbas av arbetslöshet och som förhindrar att människor står utan arbete under lång tid. Det är också mycket angeläget att stärka konkurrenskraften bland dem som står allra längst från ett arbete.

En viktig restriktion för politiken är de offentliga finanserna. Det gäller därför att finna välavvägda åtgärder som är kostnadseffektiva för de offentliga finanserna och som samtidigt leder till att den varaktiga sysselsättningen upprätthålls. Regeringens bedömning är att direkt jobbskapande åtgärder och åtgärder för omställning är mer effektiva än breda efterfrågestimulerande åtgärder.

Direkt jobbskapande åtgärder bör begränsas till sektorer där sannolikheten är hög att de varor eller tjänster som produceras bidrar till en långsiktigt hög tillväxt. Risken är annars stor att problemet med fallande sysselsättning och ökande arbetslöshet endast skjuts på framtiden.

För att öka effektiviteten bör åtgärder för omställning huvudsakligen riktas till personer som blir eller har varit arbetslösa en tid. Avsnitt 5.3.1 visade att även om varsel indikerar hög arbetslöshet så ökar arbetslösheten främst för att många tidsbegränsat anställda inte får sina anställningskontrakt förlängda och till följd av att arbetslöshetstiderna överlag stiger. Omkring två miljoner arbetstagare omfattas av omställningsavtal som träder in vid varsel och uppsägning. Avtalen innehåller en rad åtgärder såsom ekonomiskt stöd, coachning, utbildning eller stöd vid start av egen näringsverksamhet.

Inflödet till arbetslöshet ökar nu snabbt. Det leder till längre arbetslöshetstider, eftersom konkurrensen om jobben hårdnar. Därmed ökar även risken för att fler människor slås ut från arbetsmarknaden. I en lågkonjunktur värnas arbetslinjen bäst genom aktiv arbetsmarknadspolitik. Det är därför nödvändigt att bl.a. rikta mer resurser till personer med korta arbetslöshetstider för att motverka långa tider utan arbete. Det handlar framför allt om åtgärder som stödjer och uppmuntrar dem som förlorar jobbet att fortsätta söka efter arbete, eftersom sådana åtgärder har visat sig vara effektiva. Det handlar också om att erbjuda praktikplatser till personer som är i behov av att förstärka kompetensen eller upprätthålla kontakten med arbetslivet. Det är också viktigt att personer som är i behov av utbildning söker sig till det reguljära utbildningssystemet, t.ex. en yrkesutbildning i den kommunala vuxenutbildningen. För att stärka konkurrenskraften hos personer med långa arbetslöshetstider är det viktigt att t.ex. värna kvaliteten i jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar.

Ovanstående principer för sysselsättningspolitiken i detta konjunkturläge har genomsyrat de åtgärder regeringen redovisade i propositionen Åtgärder för jobb och omställning (prop. 2008/09:97) och de åtgärder regeringen föreslår i denna proposition.

I propositionen Åtgärder för jobb och omställning presenterade regeringen direkt jobb-

skapande åtgärder samt åtgärder för omställning. De direkt jobbskapande åtgärderna rörde en permanent skattereduktion vid reparation, om- och tillbyggnad, det s.k. ROT-avdraget, och en resursförstärkning till infrastrukturinvesteringar. Satsningen på ROT-avdraget motsvarar ett skattebortfall på cirka 3,5 miljarder kronor per år. Ytterligare 1 miljard kronor under 2009–2011 satsades på drift och underhåll av vägar och järnvägar utöver den tidigare satsningen som aviserades i budgetpropositionen för 2009. Syftet med åtgärderna är bl.a. att stimulera arbetskraftsefterfrågan och därmed upprätthålla sysselsättningen och tillvarata lediga resurser.

I samband med denna proposition föreslår regeringen att statsbidraget till kommunerna ökar tillfälligt med 7 miljarder kronor för 2010. Därtill höjs statsbidraget till kommunerna permanent med 5 miljarder kronor från och med 2011. Höjda statsbidrag bidrar till att upprätthålla de grundläggande välfärdtjänsterna som kommunsektorn tillhandahåller och till att dämpa nedgången i sysselsättning i kommunsektorn.

Propositionen Åtgärder för jobb och omställning innehöll också förstärka resurser till såväl personer med korta arbetslöshetstider som till dem som varit utan arbete under lång tid. Satsningarna på korttidsarbetslösa syftar till att öka deras chanser att få ett nytt arbete genom intensifierad förmedling (coachning), praktik och utbildning. Arbetslösa över 25 år kan under 2009 och 2010 få förhöjt studiebidrag för studier på yrkesvux.

I samband med denna proposition förstärker regeringen åtgärderna för omställning riktade till korttidsarbetslösa. Tillsammans med de tidigare insatserna i propositionen Åtgärder för jobb och omställning omfattar insatserna i årsgenomsnitt för 2009 31 500 platser för intensifierad arbetsförmedling, 21 600 praktikplatser samt 3 600 platser i yrkesvux.

I propositionen Åtgärder för jobb och omställning förstärktes konkurrenskraften hos personer med långa arbetslöshetstider genom att kompensationen i nystartsjobb fördubblades. Nu ökas antalet platser i jobb- och utvecklingsgarantin samt jobbgarantin för unga med omkring 26 000 platser i årsgenomsnitt för 2009. I garantierna erbjuds de arbetslösa förutom jobbsökaraktiviteter och praktik bl.a. även möjlighet till särskilt anställningsstöd och förstärkt arbetsträning. För 2010 bedöms antalet deltagare i garantierna öka med 100 000 personer jämfört med beräkningen i budgetpropositionen för 2009.

Har regeringens reformer haft avsedd effekt?

Regeringens mål är att varaktigt öka sysselsättningen. En rad reformer har genomförts som syftar till att långsiktigt öka arbetsutbudet och att stärka konkurrenskraften bland dem som står längst från arbetsmarknaden. Detta är en välavvägd inriktning på politiken, eftersom arbetsutbudet bestämmer sysselsättningen på lång sikt. De viktigaste åtgärderna regeringen har genomfört är jobbskatteavdraget, förändringarna i arbetslöshets- och sjukförsäkringarna, införandet av nystartsjobben samt omläggningen av arbetsmarknadspolitiken.

Regeringen bedömde i budgetpropositionen för 2009 att sysselsättningen på lång sikt ökar med 120 000 personer till följd av de reformer regeringen genomfört eller föreslog i budgetpropositionen. Regeringen står fast vid denna bedömning men den kraftiga nedgången i arbetskraftsefterfrågan till följd av konjunkturen kan leda till att det tar längre tid för politiken att få fullt genomslag på sysselsättningen. Som påpekades i budgetpropositionen är kunskapen om effekterna långt från fullständig och det gäller i synnerhet bedömningen av hur snabbt effekterna uppstår.

Ovan angivna skäl gör det viktigt att använda indikatorer på hur arbetsmarknaden utvecklas för att följa upp om politiken leder utvecklingen i rätt riktning eller om det finns skäl att ändra eller komplettera vidtagna åtgärder (se fördjupad diskussion i budgetpropositionen för 2009). Det är också viktigt att beakta att läget på arbetsmarknaden påverkas av andra faktorer än regeringens politik, t.ex. konjunkturläget och demografiska förändringar. Den kraftiga omsvängningen av arbetsmarknadsläget under hösten gör det särskilt svårt att bedöma de långsiktiga effekterna av regeringens politik. Mellan 2008 och 2012 bedöms sysselsättningen minska med 290 000 personer.

För att bedöma effekterna av regeringens politik är det önskvärt att kunna separera effekterna av strukturella och konjunkturella faktorer, dvs. att försöka uppskatta hur arbetsmarknaden utvecklas i frånvaro av konjunktursvängningar. Av särskilt intresse är att följa utvecklingen av antalet personer i arbete samt det totala antalet arbetade timmar. Det är emellertid en komplicerad uppgift och det råder ingen enighet i forskningen kring vilka statistiska metoder som bör tillämpas. Metoderna kan ibland också leda till olika resultat.

I Regeringskansliet pågår ett arbete med att utveckla metoderna för att separera effekterna av konjunkturella och strukturella faktorer. En första redovisning av detta arbete ges nedan.

Strukturella och konjunkturella variationer i transfereringsmottagandet

I detta avsnitt beskrivs hur antalet personer som får ersättning från vissa ersättningssystem, mätt som helårsekvivalenter, utvecklas i frånvaro av konjunktursvängningar.[21] Regeringens mål är att varaktigt öka sysselsättningen. Utvecklingen av antalet helårsekvivalenter kan därmed indirekt indikera måluppfyllelse, eftersom antalet personer som mottar ersättningar för arbetslöshet och sjukdom samvarierar med arbetsmarknadens funktionssätt.

I diagram 5.7 redovisas den faktiska utvecklingen av antalet personer som får ersättningar från trygghetssystemen mätt som antalet helårsekvivalenter (heldragen linje) samt ett konjunkturrensat mått, eller den strukturella nivån, på antalet helårsekvivalenter (streckad linje).[22] Skillnaden mellan den heldragna linjen och den streckade linjen mäter konjunkturens betydelse för antalet helårsekvivalenter.

Resultaten indikerar att minskningen av antalet helårsekvivalenter mellan 2006 och 2008 huvudsakligen (ca 80 procent) beror på strukturella faktorer.[23] Det kan finnas flera olika strukturella förklaringsfaktorer, t.ex. demografiska förändringar och regeringens politik.

Minskningen av antalet helårsekvivalenter mellan 2006 och 2008 beror främst på att antalet personer som får sjukpenning samt sjuk- och aktivitetsersättning har minskat. Under tidigare högkonjunkturer har ökad sysselsättning åtföljts av ökad ohälsa. De senaste åren har dock sysselsättningen ökat samtidigt som sjukpenning samt sjuk- och aktivitetsersättning minskat. Detta tyder på att strukturella faktorer har

[21] De ersättningar som avses är sjuk- och rehabiliteringspenning, sjuk- och aktivitetsersättning, arbetslöshetsersättning, ersättning vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska program samt ekonomiskt bistånd.

[22] För att få fram ett konjunkturrensat mått på antalet helårsekvivalenter beräknas hur de olika trygghetssystemen skulle utvecklas givet ett normalt resursutnyttjande på arbetsmarknaden.

[23] Liknande resultat erhålls om konjunkturens effekter rensas bort med ett s.k. HP-filter som är en mycket vanlig metod för konjunkturrensning.

minskat antalet helårsekvivalenter i ohälsa. Orsaker till detta kan bl.a. vara attitydförändringar och en effektivare sjukskrivningsprocess.

Minskningen av antalet personer som fick någon ersättning från de arbetslöshetsrelaterade systemen mellan 2006 och 2008 beror dock främst på den goda konjunkturutvecklingen.

Diagram 5.7 Antal personer (mätt som helårsekvivalenter) som uppbär ersättning från vissa ersättningssystem

Tusental

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Mellan åren 2008 och 2012 förväntas en ökning av det totala antalet personer, mätt som helårsekvivalenter, som får någon form av ersättning från ohälso- och arbetslöshetsrelaterade system. Det är till stor del ett resultat av att konjunkturberoende program beräknas öka med ca 120 000 helårsekvivalenter samt att personer som får arbetslöshetsersättning beräknas öka med ca 90 000 helårsekvivalenter till 2012. Ökningen av antalet helårsekvivalenter är således i hög utsträckning kopplade till den kraftiga inbromsningen på arbetsmarknaden.

Den kraftiga inbromsningen leder även till negativa strukturella effekter, vilket medför att även det konjunkturrensade måttet på antalet helårsekvivalenter ökar något de närmaste åren (se diagram 5.7). Det beror framför allt på att den höga arbetslösheten under de närmaste åren bidrar till att människor riskerar att varaktigt slås ut från arbetsmarknaden och en högre jämviktsarbetslöshet. I bedömningen av utvecklingen av helårsekvivalenterna har hänsyn tagits till tidigare reformer, det stimulanspaket som lades fram i propositionen Åtgärder för jobb och omställning (prop 2008/09:97) samt de förslag regeringen lägger i denna proposition. Utan dessa reformer skulle de negativa strukturella effekterna av konjunkturnedgången bli ännu större.

Däremot fortsätter antalet helårsekvivalenter i ohälsa (sjukpenning samt sjuk- och aktivitetsersättning) att minska. Regeringens reformer, attitydförändringar och demografiska förändringar är alla viktiga orsaker till den minskade sjukfrånvaron. Även det mycket svaga konjunkturläget kan eventuellt bidra till minskad sjukfrånvaro.

Transfereringsmottagandets sammansättning

Ett visst antal helårsekvivalenter kan uppkomma på många olika sätt. Exempelvis kan 100 helårsekvivalenter bestå av att 100 personer är arbetslösa på heltid under ett helt år eller att 1 200 personer är heltidsarbetslösa i en månad var. Eftersom långa tider utan arbete har betydligt större negativa konsekvenser både för individen och samhället är det viktig att följa sammansättningens utveckling. Antalet helårsekvivalenter i respektive ersättningssystem måste därför kompletteras med ytterligare information om hur många personer som uppbär ersättning för sjukdom och arbetslöshet, under hur lång tid de får ersättningen samt hur flödena in i och ut ur trygghetssystemet utvecklas. Den nya transfereringsstatistiken kommer att ge svar på dessa frågor men har ännu inte kunnat analyseras fullt ut i alla dimensioner. Regeringen avser således att återkomma med djupare analyser angående detta i höstens budgetproposition.

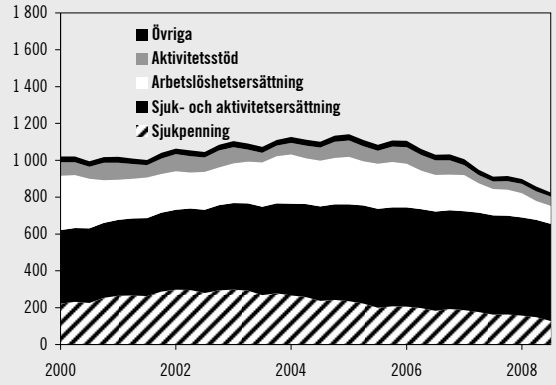
Diagram 5.8 visar antalet personer som får ersättning för arbetslöshet och sjukdom. I diagrammet är gruppen övriga de personer som uppbär en kombination av olika ersättningsslag. Notera dock att sjuklön, ekonomiskt bistånd samt ersättning till unga som deltar i arbetsmarknadspolitiska program inte räknats med i statistiken som rör antal personer.[24] Totalt sett uppgick antalet personer som under en dag erhöll ersättning från något transfereringssystem

[24] Ekonomiskt bistånd räknas inte med p.g.a. att bidraget betalas ut till hushållet och inte till en individ. Idag finns inte heller några uppgifter om varför hushållet får ekonomiskt bistånd. Det pågår ett utvecklingsarbete på Socialstyrelsen som innebär att bl.a. orsaker till behov av ekonomiskt bistånd kommer att samlas in med början hösten 2009. Ersättningen till unga som deltar i arbetsmarknadspolitiska program ska på sikt ingå. Ersättningen är ny och Försäkringskassan kan ännu inte leverera uppgifter om denna ersättning till SCB.

under 2008[25] till drygt 820 000. Det är en minskning med närmare 210 000 personer sedan motsvarande tidpunkt 2006. Minskningen av antalet personer med ersättning från de sociala trygghetssystemen kan liksom minskningen av antalet helårsekvivalenter i huvudsak förklaras av ett minskat antal arbetslösa och sjukskrivna.

Diagram 5.8 Antalet personer som uppbär ersättning från vissa trygghetssystem

Tusental



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

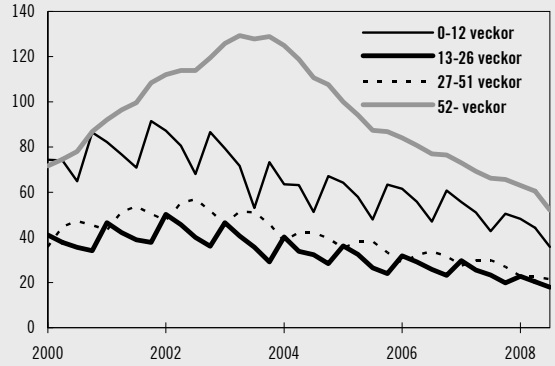
Sjukpenning

Den kraftiga minskningen av antalet personer som uppbär sjukpenning inleddes 2003, se diagram 5.9. Den kan till stor del förklaras av ett förändrat sjukskrivningsmönster, men även av att antalet personer som beviljades sjukersättning ökade, vilket innebar att de inte längre fick sjukpenning. Antalet nya sjukfall blev färre samtidigt som sjukfallens längd minskade. Sjukfall som pågått under längre tid än ett år svarade för ca 40 procent av alla sjukfall under 2008. Det är en något lägre andel än under mitten av 2000-talet. Den största minskningen av antalet sjukfall har i procentuella termer skett bland de äldre.

Den 1 juli 2008 infördes nya regler i sjukförsäkringen. Det innebar bland annat en fast tidsgräns för rätten till sjukpenning och att arbetsförmågan prövas vid ett antal fasta tidpunkter. Det är ännu för tidigt att dra några säkra slutsatser av de nya reglernas effekt. En rimlig bedömning är dock att regeringens politik haft en positiv effekt på sjukfrånvarons utveckling men även andra faktorer som en gynnsam demografisk utveckling och attitydförändringar har påverkat utvecklingen.

Diagram 5.9 Antal sjukfall fördelat efter sjukskrivningstidens längd

Tusental



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Sjuk- och aktivitetsersättning

Antalet sjuk- och aktivitetsersatta har ökat sett över hela 2000-talet. Den kraftigaste ökningen har procentuellt sett skett bland de unga, diagram 5.10. För åldersgruppen 20–24 år har antalet mer än fördubblats, även om förändringen skett från en låg nivå.

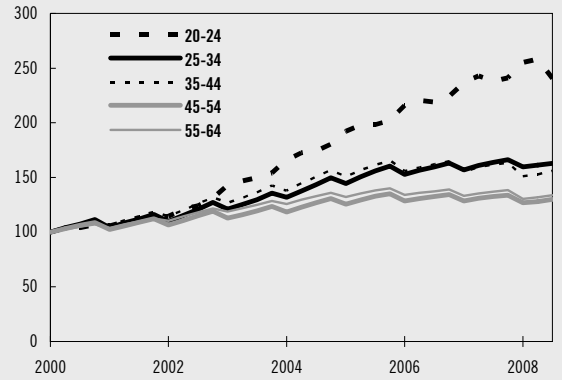
Under 2007 minskade de sjuk- och aktivitetsersatta för första gången sedan mitten av 1990-talet. Den huvudsakliga förklaringen till detta är att utflödet från systemet har ökat. Det är i stor utsträckning en följd av den demografiska utvecklingen med stora pensionsavgångar i 40-talistgenerationen. Utflödet har således framför allt skett till ålderspensionssystemet och få personer har gått från sjuk- och aktivitetsersättning tillbaka till arbetslivet.

Ett minskat inflöde till sjuk- och aktivitetsersättning har sedan mitten av 2000-talet också bidragit till att minska antalet ersatta. Med de nya reglerna i sjukförsäkringen kan inflödet förväntas minska i tilltagande takt. Det innebär att antalet sjuk- och aktivitetsersatta på sikt kan förväntas minska ytterligare.

[25] Uppgift för tredje kvartalet 2008.

Diagram 5.10 Relativ utveckling av antal sjuk- och aktivitetsersatta, index=100 år 2000

Procent



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Appendix 5.1

Målen för sysselsättningspolitiken

Det övergripande målet för politiken
I budgetpropositionen för 2008 slog regeringen fast att sysselsättningspolitikens viktigaste uppgift är att öka den sysselsättningsnivå som är förenlig med stabil inflation och ekonomisk balans i övrigt. Målsättningen innebär att det är sysselsättningsnivån i genomsnitt över en konjunkturcykel som ska öka.

Den finansiella krisen slår hårt mot arbetsmarknaden. Sysselsättningspolitikens mest angelägna uppgift under krisåren är därför att motverka att den leder till att människor varaktigt slås ut från arbetsmarknaden och att arbetslösheten fastnar på en hög nivå. Risken är annars stor att sysselsättningen blir lägre under lång tid framöver.

Kvantitativa mål för sysselsättningspolitiken?
En fördel med kvantitativa mål är att de kan bidra till ökad tydlighet och därigenom till bättre fokus i politiken. För att målen ska fungera ändamålsenligt krävs att de är preciserade utifrån sysselsättningspolitikens prioriterade områden och att måluppfyllelse inte kan nås genom att utnyttja egenheter i statistiken. Regeringen bedömer att det övergripande målet för politiken inte bör kompletteras med explicita siffersatta mål för enskilda indikatorer, t.ex. för sysselsättningsgrad eller arbetslöshet. Tidigare erfarenheter av kvantitativa mål inom sysselsättningspolitiken har visat att sådana mål kan vara problematiska och leda politiken fel (se mer detaljerad redogörelse i budgetpropositionen för 2008).

Regeringens bedömning är också att utvecklingen på arbetsmarknaden måste bevakas med en bred uppsättning indikatorer som beskriver arbetsmarknadssituationen för hela befolkningen i arbetsför ålder. Det innebär bl.a. indikatorer som följer utvecklingen av såväl sysselsättning, arbetslöshet som sjukfrånvaro, samt indikatorer som beskriver vad personer utanför arbetskraften har för huvudsaklig verksamhet.

Arbetsmarknadsstatistiken

Sedan drygt ett år tillbaka pågår ett samarbete mellan Regeringskansliet och SCB som syftar till att vidareutveckla statistiken avseende SCB:s arbetskraftsundersökningar (AKU) och statistiken som avser ersättningar vid sjukdom och arbetslöshet. Samarbetet har bl.a. resulterat i att SCB sedan november 2008 publicerar nya indikatorer på arbetsmarknadssituationen baserade på nuvarande frågor och urvalsstorlek i AKU[26] (se SCB:s hemsida).

Utöver dessa indikatorer anser regeringen det angeläget att tillföra SCB resurser för att utöka urvalet i AKU och för att ställa fler frågor runt intervjupersonernas arbetsmarknadssituation. Mot bakgrund av detta tillförs AKU under 2009 ytterligare 2,9 miljoner kronor för tilläggsfrågor genom beslut av regeringen (dnr A2008/3326/AE). Vidare föreslår regeringen i 2009 års proposition om vårtilläggsbudget (prop. 2008/09:99) att AKU tillförs ytterligare medel, totalt 15,5 miljoner kronor 2009, för en ökning av urvalet i AKU.

Under hösten 2008 fick SCB i uppdrag att vidareutveckla statistiken över transfereringsmottagandet (dnr Fi2008/7777). Sedan början av 2009 levererar SCB kvartalsvis denna statistik till Regeringskansliet. Statistiken kommer att publiceras två gånger per år dels i den ekonomiska vårpropositionen, dels i budgetpropositionen. I följande avsnitt redovisas de satsningar

[26] AKU är en intervjuundersökning som baserar sig på ett kvartalsvist urval om ca 64 000 personer. Intervjufrågorna avser individernas arbetsmarknadssituation.

regeringen gjort på AKU och på transfereringsstatistiken och motiven till dessa.

Arbetskraftsundersökningarna

Det är framför allt tre frågor som statistiken ska ge information om för att utgöra ett bra beslutsunderlag för sysselsättningspolitiken:[27]

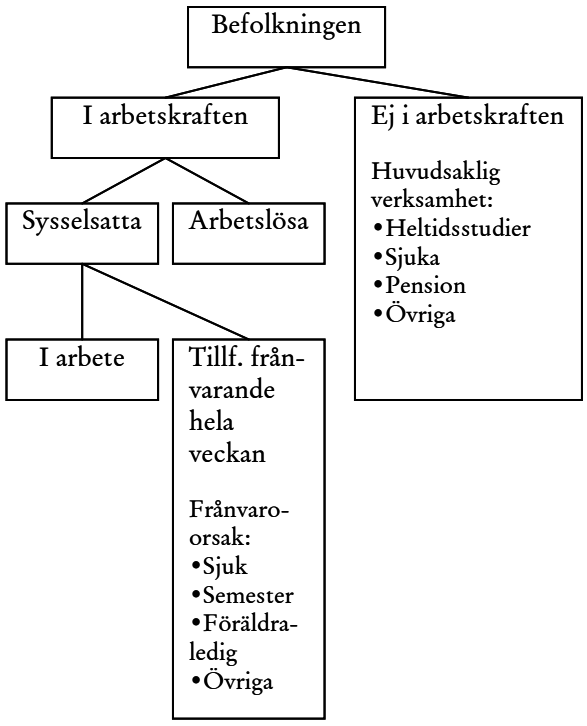
(1) Hur många människor i befolkningen i arbetsför ålder arbetar och vad gör de som inte arbetar? Kunskap om detta är viktigt, eftersom det bl.a. ökar chanserna att upptäcka en utveckling som innebär att sjukfrånvarande och arbetslösa lämnar arbetskraften och därmed kommer allt längre från arbetsmarknaden.

(2) Bland personer som inte arbetar är frågan: Hur länge sedan var det som de arbetade? Svaret på frågan är viktig, eftersom forskning bl.a. visar att en persons chanser att få ett arbete minskar med tiden som arbetslös.

(3) Hur ser pågående förändringar på arbetsmarknaden ut? Denna frågeställning kan besvaras genom att följa hur personer byter arbetsmarknadstillstånd, t.ex. från arbetslöshet till arbete. Sådan s.k. flödesstatistik är särskilt värdefull, eftersom den snabbt fångar upp pågående (positiva eller negativa) förändringar på arbetsmarknaden.

Dessa tre frågeställningar kan åskådliggöras med det s.k. AKU-trädet, som delar in befolkningen i arbetsför ålder i de olika tillstånden (se figur 1) enligt AKU:s definitioner.[28]

Figur 1 Några centrala begrepp i AKU.



Regeringens ambition är således att AKU ska kunna beskriva hur många människor som befinner sig i olika tillstånd. Statistiken bör också kunna beskriva hur länge personerna varit i ett visst tillstånd samt visa hur människor byter mellan tillstånd. Regeringen bedömer att en sådan heltäckande och systematisk redovisning av arbetsmarknadssituationen väsentligen förbättrar möjligheterna att identifiera allvarliga problem på arbetsmarknaden.

Erfarenheten visar att vissa grupper drabbas hårdare än andra när konjunkturen eller arbetsmarknadens funktionssätt försämras. Det är därför även viktigt att följa utvecklingen för grupper med relativt svag förankring på arbetsmarknaden, t.ex. unga, utrikes födda personer med funktionshinder, eller äldre. Statistiken ska därför så långt som möjligt beskriva arbetsmarknadssituationen även för dessa grupper.

AKU är den viktigaste statistikkällan för att beskriva arbetsmarknadssituationen. En av AKU:s främsta fördelar är att statistiken beskriver arbetsmarknadssituationen för *hela* befolkningen (i arbetsför ålder) varje månad. Redan tre veckor efter månadsskiftet publiceras statistik för föregående månad. Till AKU:s fördelar hör också att den möjliggör jämförelser både mellan länder och över tid. Ytterligare en

[27] Se Budgetpropositonen för 2009 (Finansplanen, appendix 1) för en mer utförlig beskrivning av frågeställningarna.

[28] För mer precisa definitioner hänvisas till SCB:s hemsida eller budgetpropositonen för 2009 (Finansplanen, appendix 1).

fördel med AKU är att det går att uppskatta hur många arbetstimmar som utförs i ekonomin samt hur många människor som bidragit till dessa timmar. Detta är värdefullt, särskilt eftersom syftet med regeringens politik är att varaktigt öka antalet personer som arbetar men även att varaktigt öka antalet arbetade timmar bland dem som arbetar.

En nackdel med AKU är att det är en urvalsundersökning och den statistiska osäkerheten snabbt blir stor när statistiken bryts ned på t.ex. olika demografiska grupper och utbildningskategorier. Det gäller särskilt när statistiken ska beskriva hur människor byter arbetsmarknadstillstånd (flödesstatistiken).

Regeringen föreslår därför i 2009 års vårtilläggsbudget (prop. 2008/09:99) en resursförstärkning till SCB för att öka urvalet i AKU med 24 000 individer per kvartal från och med andra kvartalet 2009. I dag intervjuas 64 000 personer per kvartal. Med hjälp av urvalsökningen blir det bl.a. möjligt att betydligt mer detaljerat än tidigare följa hur personer byter mellan olika arbetsmarknadstillstånd. Publiceringen av statistiken där hela det större urvalet används planeras ske från och med november 2009.

För att mer detaljerat kunna följa hur många som deltidsarbetar och hur länge de gör det har regeringen uppdragit åt SCB att från och med januari 2009 utöka AKU med ett antal frågor som rör deltidsarbete (dnr A2008/3326/AE). I AKU ska enligt uppdraget ställas frågor som mäter under hur lång tid personer är undersysselsatta fördelat på huruvida de är helrespektive deltidsanställda. En undersysselsatt person uppger att han eller hon arbetar mindre än personen skulle vilja göra. Tidigare har enbart beskrivits hur många personer som är undersysselsatta. Vidare ska frågor ställas som mäter hur många och under hur lång tid personer är frånvarande p.g.a. sjukdom på deltid samt hur många personer som uppbär sjuk- och aktivitetsersättning på deltid. En sammanställning av svaren på dessa frågor planeras ske i AKU:s kvartalssammanställning första kvartalet 2009 som publiceras i april.

Transfereringsstatistiken

Det andra utvecklingsarbetet tillsammans med SCB syftar till att förbättra statistiken över antalet personer som får ersättning från trygghetssystemen vid arbetslöshet och sjukdom.[29] Denna statistik ger information om arbetsmarknadssituationen, eftersom antalet ersättningsmottagare varierar med arbetsmarknadsläget. Transfereringssstatistiken kan användas för att identifiera såväl konjunkturella variationer som strukturella förändringar i transfereringsmottagandet. En fördel med transfereringsstatistiken är att den är totalräknad för hela befolkningen och det är därför möjligt att bryta ned statistiken på betydligt fler demografiska grupper och utbildningskategorier än AKU.[30] Transfereringsstatistiken har dock betydligt längre eftersläpning än AKU (två kvartal).

SCB fick 2008 i uppdrag att vidareutveckla statistiken (dnr Fi2008/7777). Den nya statistiken redovisar antalet personer och hur länge de mottar ersättning av olika slag, samt flöden in i och ut ur trygghetssystemen respektive flöden mellan de olika ersättningsslagen. Den nya statistiken kommer att levereras till Regeringskansliet varje kvartal för uppföljning och analys av situationen på arbetsmarknaden. Statistiken kommer att publiceras löpande i den ekonomiska vårpropositionen samt i budgetpropositionen.

[29] De ersättningar som är av speciellt intresse för att beskriva arbetsmarknadssituationen är arbetslöshetsersättning, ersättning vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska program, sjuk- och rehabiliteringspenning samt sjuk- och aktivitetsersättning. Det är också önskvärt att inkludera ekonomiskt bistånd. Men eftersom bidraget ges till hushållet och det inte finns statistik kring varför hushållet behöver bidraget (t.ex. arbetslöshet) är det i nuläget inte möjligt att redovisa sådan statistik.

[30] Det är dock viktigt att komma ihåg att t.ex. ungdomar och utrikes födda som nyligen kommit till Sverige i mindre utsträckning än andra kvalificerar sig för ersättning.

6

Den makroekonomiska utvecklingen

6 Den makroekonomiska utvecklingen

Sammanfattning

- Den globala konjunkturen har försämrats snabbt. En kombination av fallande bostadspriser och en omfattande finansiell kris har bidragit till ett kraftigt fall i efterfrågan världen över.
- Den internationella lågkonjunkturen bedöms bli djup och utdragen. Först vid årsskiftet 2009/2010 väntas situationen i den finansiella sektorn normaliseras. I kombination med en expansiv penningpolitik och finanspolitiska stimulanser bidrar detta till att tillväxten i världsekonomin successivt tilltar. Resursutnyttjandet i världsekonomin är lågt under hela perioden 2009–2012.
- Svensk BNP faller i linje med konjunkturnedgången i omvärlden, och tillväxten blir kraftigt negativ 2009. En stabilisering av omvärldsefterfrågan, en expansiv penningpolitik och en normalisering på finansmarknaderna bidrar till en svag ökning av BNP 2010. Först 2011 väntas tillväxten ta fart på allvar.
- Läget på arbetsmarknaden försämras snabbt. Sysselsättningen faller kraftigt under 2009, 2010 och 2011, för att börja öka först 2012. Arbetslösheten bedöms öka till upp mot 12 procent 2011 för att därefter minska.
- Resursutnyttjandet faller kraftigt de närmaste åren och är mycket lågt under hela perioden 2009–2012.
- Det låga resursutnyttjandet medför att såväl löneökningarna som inflationen väntas bli mycket låga de kommande åren.
- Det ekonomiska läget är osedvanligt svårbedömt. Därmed blir bedömningen av den framtida konjunkturutvecklingen ovanligt osäker.

I detta kapitel redovisas regeringens prognos för den ekonomiska utvecklingen i omvärlden och i Sverige till och med 2012.[31] Dessutom analyseras två alternativa scenarier för den ekonomiska utvecklingen framöver.

Tabell 6.1 Nyckeltal

Procentuell förändring om annat ej anges

	2008	2009	2010	2011	2012
BNP	-0,2	-4,2	0,2	2,4	4,0
BNP, kalenderkorr.	-0,6	-4,0	-0,1	2,5	4,4
Sysselsatta[1]	1,2	-2,8	-3,3	-1,0	0,6
Arbetade timmar	1,6	-4,4	-2,3	-0,6	-0,2
Produktivitet	-1,8	0,3	2,5	3,1	4,2
Arbetslöshet[1,2]	6,2	8,9	11,1	11,7	11,3
Löner[3]	4,3	3,3	2,2	2,2	2,5
KPI[4]	3,4	-0,4	0,3	0,8	1,5

[1] 15–74 år.
[2] I procent av arbetskraften.
[3] Mätt enligt konjunkturlönestatistiken.
[4] Årsgenomsnitt.
Källor: Statistiska centralbyrån, Medlingsinstitutet och egna beräkningar.

[31] I arbetet med denna prognos har information som fanns tillgänglig till och med den 20 mars beaktats. Prognosen är därtill baserad på nu gällande regler och på av regeringen aviserade förslag till riksdagen, inkluderande förslagen i denna proposition. I bilaga 1 redovisas prognosens siffermässiga innehåll i detalj.

6.1 Internationell och finansiell ekonomi

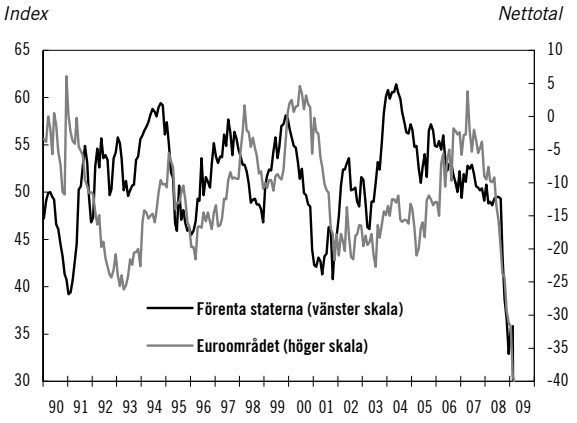
Djup global lågkonjunktur

Den globala finansiella krisen i kombination med fallande bostadspriser i stora delar av OECD-området har drivit in den globala ekonomin i en djup lågkonjunktur. Dåligt fungerande kreditmarknader innebär att det är dyrare och svårare för företag och hushåll att låna pengar. Fallande bostadspriser och aktiekurser innebär betydande förmögenhetsförluster samtidigt som det leder till ökad osäkerhet bland såväl företag som hushåll. Detta har bidragit till ökat privat sparande och en mycket svag utveckling av global efterfrågan.

Fallet i den globala efterfrågan sammanfaller med ett mycket stort fall i de internationella handelsvolymerna. Detta har bidragit till att exportberoende ekonomier, såsom Tyskland och Japan, har drabbats extra hårt av lågkonjunkturen under slutet av 2008 och inledningen av 2009.

Till följd av det kraftiga fallet i efterfrågan producerar många företag långt under full kapacitet. Detta innebär att företagen investerar mindre. Dessutom behöver företagen genomföra ytterligare personalnedskärningar, vilket påverkar hushållens inkomster och konsumtion negativt. Detta avspeglas i att företag och hushåll världen över har en mycket pessimistisk syn på det ekonomiska läget, även jämfört med tidigare lågkonjunkturer (se diagram 6.1).

Diagram 6.1 Förtroendet inom tillverkningsindustrin



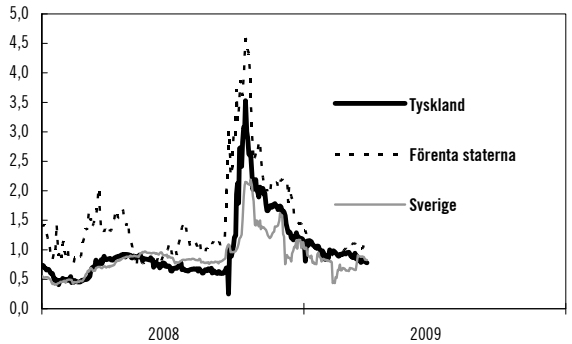
Källor: DG ECFIN och Institute for Supply Management.

Stabilitetsåtgärder och penningpolitik bidrar till normalisering på kreditmarknaderna

Centralbanker och regeringar världen över har genomfört omfattande åtgärder riktade mot de finansiella marknaderna. Detta har medfört en förbättring av bankernas upplåningsmöjligheter jämfört med hösten 2008 (se diagram 6.2).

Diagram 6.2 TED-spreadar

Procentenheter

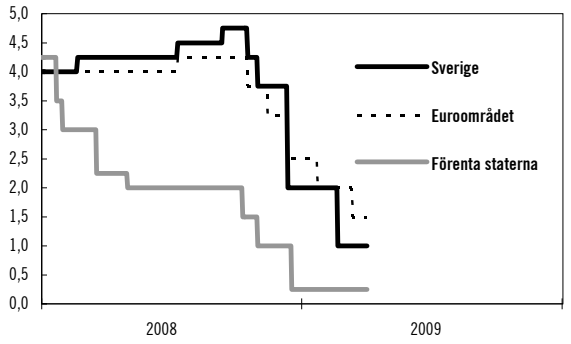


Anm.: TED-spreaden visar skillnaden mellan den ränta som banker betalar när de lånar av varandra och räntan på statspapper.
Källa: Reuters.

Internationellt har inflationen fallit tillbaka och centralbankerna har sänkt styrräntorna. I Förenta staterna har räntan sänkts till nära noll procent och andra centralbanker, däribland den Europeiska centralbanken (ECB), väntas följa efter (se diagram 6.3). Det finns en oro för att hushåll och företag förväntar sig en längre period med fallande priser, s.k. deflation. En sådan utveckling skulle fördjupa lågkonjunkturen ytterligare (se Alternativscenario med deflation, avsnitt 6.4.3). För att undvika detta bedöms centralbankerna i en rad länder dels hålla kvar styrräntorna nära noll under en längre tid framöver, dels vidta extraordinära stimulansåtgärder. Centralbankerna i en del länder, såsom Storbritannien och Förenta staterna, har redan köpt statsobligationer, vilket är ett exempel på åtgärder som centralbanker kan vidta när styrräntan är nära noll (se fördjupningsruta ”Penningpolitik vid nollränta”). Däremot har ECB, till följd av gällande ramverk, begränsade möjligheter att vidta sådana åtgärder.

Diagram 6.3 Styrräntor

Procent



Källor: The Federal Open Market Committee, ECB och Reuters.

Problemen på kreditmarknaderna kvarstår

Framöver väntas kreditförlusterna i bankerna öka eftersom en svagare utveckling av hushållens inkomster och företagens vinster innebär att hushåll och företag får svårare att betala räntor och amorteringar på sina lån.

I Förenta staterna fortsätter den negativa utvecklingen på bostadsmarknaden. Antalet hus till salu är fortfarande mycket stort och det mesta tyder på en utdragen process med fallande bostadspriser under hela 2009. En stabilisering av prisutvecklingen på amerikanska bostäder bedöms vara en central faktor för en normalisering på kreditmarknaderna.

I euroområdet har bankerna också betydande problem till följd av en negativ ekonomisk utveckling i östra Europa och Baltikum. Flera länder i regionen har stora underskott i bytesbalansen och är därmed beroende av stora kapitalinflöden. Dessutom har hushåll och företag i stor utsträckning lånat i utländsk valuta. En försvagning av växelkursen skulle därmed innebära att skulder och räntebetalningar blir högre. Detta kan, i sin tur, leda till betydande kreditförluster för de banker som lånat ut stora belopp i de berörda länderna. Bankerna i Österrike, Belgien och Sverige samt några andra länder i västra Europa har relativt stor exponering mot östra Europa och Baltikum. En försämrad ekonomisk utveckling i Baltikum och östra Europa kan därmed i förlängningen påverka svensk ekonomi negativt. Oron för en sådan utveckling bedöms ha bidragit till försvagningen av den svenska kronan sedan hösten 2008. Generellt sett tenderar den svenska kronan, i likhet med andra mindre valutor, att utvecklas svagare i tider med stor osäkerhet. Den svenska kronan väntas därmed åter stärkas i takt med att den finansiella osäkerheten avtar.

Ytterligare åtgärder är nödvändiga

Den finansiella krisen är inte över. Fler åtgärder kommer att behövas för att lösa de problem som återstår. Dessa åtgärder kan bl.a. bestå i att den amerikanska banksektorn rekapitaliseras med statliga medel och att dåliga tillgångar hanteras, dvs. den typ av åtgärder som genomfördes i Sverige under bankkrisen på 1990-talet. Detta bedöms kräva stora och genomgripande förändringar som tar tid att genomföra. Situationen på de finansiella marknaderna väntas stabiliseras tidigast kring årsskiftet 2009/2010.

Negativ global tillväxt 2009

En successiv stabilisering på de internationella finansmarknaderna under 2009 bedöms bidra till att hushåll och företag inte ökar sitt sparande och skär ner på i sina utgifter i samma takt framöver som under slutet av 2008 och inledningen av 2009. Sammantaget väntas dock efterfrågan fortsätta minska framöver, om än inte lika dramatiskt som de senaste två kvartalen. Detta innebär negativ global tillväxt under 2009.

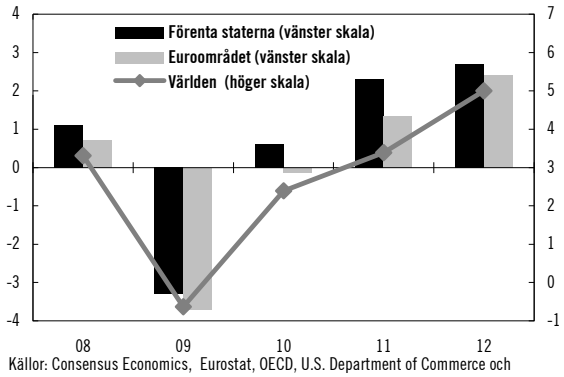
I euroområdet och Förenta staterna väntas BNP fortsätta att falla under hela 2009. Tillväxten blir dock successivt mindre negativ under 2009 och BNP väntas åter börja växa under inledningen av 2010. Den inhemska efterfrågan utvecklas betydligt svagare i Förenta staterna än i euroområdet under 2009. Detta speglar bland annat att de amerikanska hushållen behöver öka sitt sparande efter flera år med mycket låg sparkvot (dvs. hushållens sparandet som andel av inkomsten). I euroområdet, där sparkvoten är jämförelsevis hög, bedöms inte hushållen ha ett sådant behov. BNP-fallet i euroområdet förstärks däremot av ett negativt bidrag från utrikeshandeln. I Förenta staterna väntas utrikeshandelns istället bidra svagt positivt under 2009. Sammantaget väntas BNP falla med 3,7 procent i euroområdet 2009 och i Förenta staterna med 3,3 procent (se diagram 6.4).

Svagt positiv global tillväxt 2010

En normaliseringen på de internationella kreditmarknaderna i kombination med stabiliseringen av bostadspriserna i OECD-området innebär dels lägre räntor för företag och hushåll, dels att hushållens tillgångar inte längre faller i värde. Tillsammans med avtagande försiktighet bidrar detta till att hushållens konsumtion och företagens investeringar åter börjar öka under 2010. Dessutom bidrar den expansiva ekonomiska politiken till att vända den negativa globala utvecklingen. Regeringar världen över har presenterat omfattande finanspolitiska stimulanspaket (se avsnitt 4.2.1) och penningpolitiken är mycket expansiv efter en längre period med globalt låga styrräntor. Dessutom bedöms ett fortsatt förhållandevis lågt oljepris bidra till ökad konsumtion och högre investeringar. Tillväxten i den globala ekonomin blir dock fortsatt mycket svag 2010.

Diagram 6.4 BNP-tillväxt i euroområdet, Förenta staterna och världen

Procentuell förändring



Källor: Consensus Economics, Eurostat, OECD, U.S. Department of Commerce och egna beräkningar.

I euroområdet och Förenta staterna väntas tillväxten vara lägre än den potentiella tillväxten under större delen av 2010. Företagen kan inledningsvis möta den ökade efterfrågan utan stora investeringar och nyanställningar. Följaktligen väntas en fortsatt mycket svag utveckling på arbetsmarknaden, och därmed även av hushållens inkomster, under hela 2010. I Förenta staterna antas dessutom hushållen fortsätta spara och betala av på sina skulder i relativt stor utsträckning, vilket dämpar återhämtningen av privat konsumtion. Samtidigt bedöms det positiva bidraget från den ekonomiska politiken vara större i Förenta staterna än i euroområdet under 2009 och 2010. Efter 2011 bedöms dock finanspolitiken dämpa återhämtningen mer i Förenta staterna än i euroområdet då behovet av finanspolitisk åtstramning är större.

Tillväxten tar fart 2011–2012

Under 2011 och 2012 antas priserna på bostäder och finansiella tillgångar åter stiga i både euroområdet och Förenta staterna. Det råder åter normala villkor för företag och hushåll som behöver låna till investeringar och konsumtion. Samtidigt ökar optimismen bland företag och hushåll, vilket också bidrar till ökad efterfrågan. I kombination med att den expansiva penningpolitik som bedrivits under de senaste åren får fullt genomslag i efterfrågan bidrar detta till att den globala ekonomin återhämtar sig. I euroområdet och Förenta staterna väntas BNP växa i linje med trend under 2011 och än snabbare under 2012, vilket innebär att mängden lediga resurser i ekonomin successivt börjar minska. Resursutnyttjandet bedöms dock vara mycket lågt under prognosperioden, vilket innebär ett lågt inflationstryck under såväl 2011 som 2012.

6.2 Svensk efterfrågan och produktion

6.2.1 Efterfrågeutvecklingen

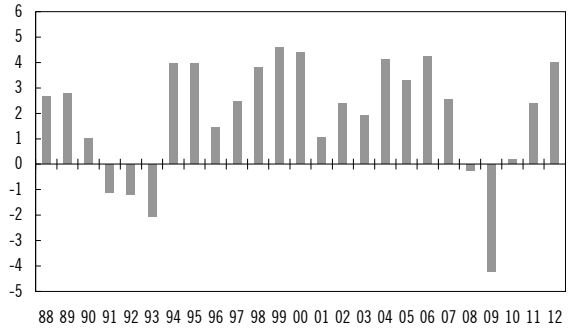
Kraftigt fallande efterfrågan

Aktiviteten i den svenska ekonomin avtog under 2008 och BNP föll kraftigt i slutet av året i samband med att finanskrisen blev allt värre och den internationella efterfrågan minskade.

BNP fortsätter att falla under 2009. Den mycket svaga omvärldsefterfrågan dämpar exporten. Företagens försämrade lönsamhet i kombination med ett betydligt lägre kapacitetsutnyttjande leder till fallande investeringar. Den privata konsumtionen hämmas av att hushållens förmögenheter har minskat när börskurserna och bostadspriserna fallit. Hushållens konsumtion dämpas dessutom av en allt svagare arbetsmarknad, vilket ökar sparandet.

Diagram 6.5 Svensk BNP

Procentuell förändring



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det största fallet i BNP bedöms ha ägt rum under fjärde kvartalet 2008, men utvecklingen väntas bli fortsatt mycket svag framöver. Regeringens politik i termer av aktiva åtgärder och automatiska stabilisatorer motverkar i viss mån nedgången. Trots den expansiva finans- och penningpolitiken faller dock BNP kraftigt i år och tillväxten väntas vara fortsatt svag under 2010. Sammantaget bedöms BNP minska med 4,2 procent 2009 och öka med 0,2 procent 2010 (se tabell 6.2). Rådande lågkonjunktur är därmed att likna vid lågkonjunkturen i början av 90-talet, och 2009 är det enskilt svagaste året sedan 1940 när det gäller BNP-tillväxten.

Tabell 6.2 Försörjningsbalans

	Mdkr	Procentuell volymförändring				
	2008	2008	2009	2010	2011	2012
Hushållens konsumtion	1 467	-0,2	-2,6	0,6	2,3	3,5
Offentlig konsumtion	835	1,3	0,8	0,4	-0,1	-0,4
Statlig	220	-0,4	1,8	0,7	-0,3	-1,0
Kommunal	615	2,0	0,5	0,3	-0,1	-0,2
Fasta bruttoinvesteringar	620	3,5	-10,1	-4,7	3,2	9,0
Lagerinvesteringar[1]	4	-0,7	-0,5	0,0	0,2	0,0
Export	1 710	1,7	-8,4	2,7	6,1	8,5
Import	1 477	3,0	-8,3	1,8	5,8	8,3
BNP	**3 158**	**-0,2**	**-4,2**	**0,2**	**2,4**	**4,0**
BNP, kalenderkorrigerad	**–**	**-0,6**	**-4,0**	**-0,1**	**2,5**	**4,4**

[1] Bidrag till BNP-tillväxten, procentenheter.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

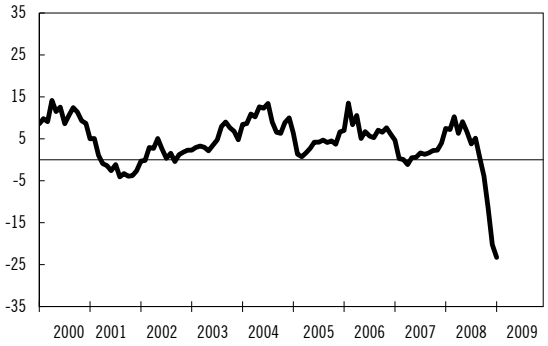
Under 2011 väntas ekonomin växa snabbare igen i takt med att den internationella efterfrågan ökar och finansmarknaderna normaliseras. Först 2012 bedöms återhämtningen ta fart i och med att BNP växer snabbare än potentiell tillväxt (se diagram 6.5).

Fortsatt nedgång i varuexporten

Det globala fallet i efterfrågan syns tydligt i att varuexporten rasade under slutet av 2008 och början av 2009 (se diagram 6.6). Det är framför allt exporten av investeringsvaror och motorfordon som har minskat kraftigt medan exporten av konsumtionsvaror har fortsatt att öka. Tjänsteexporten fortsatte också att öka under slutet av förra året. Till tjänsteexporten räknas utlänningars konsumtion i Sverige, vilken har ökat markant, bl.a. som en följd av den kraftiga kronförsvagningen.

Diagram 6.6 Varuexport enligt utrikeshandelsstatistiken

Årlig procentuell förändring, 3 månaders glidande medelvärde



Anm.: Siffrorna är deflaterade med producentprisindex.
Källa: Statistiska centralbyrån.

Exportutvecklingen väntas vara fortsatt mycket svag framöver. Omvärldsefterfrågan fortsätter att falla 2009 och ökar endast svagt 2010. Konjunkturbarometern från Konjunkturinstitutet (KI) indikerar fortsatt kraftiga fall i exportorderingången under det första kvartalet i år.

Sverige missgynnas i dagsläget av att en stor andel av den svenska exporten består av insats- och investeringsvaror. Efterfrågan på dessa varor väntas fortsätta att falla i samband med att den internationella investeringskonjunkturen dämpas ytterligare. Den mycket svaga omvärldsefterfrågan gör att kronförsvagningen endast bidrar måttligt till att dämpa fallet i exporten. Den totala exporten förväntas därför minska betydligt i år för att sedan öka svagt under 2010. Exporttillväxten tilltar under 2011 och 2012 i takt med att den internationella efterfrågan ökar och företagen åter börjar investera. Sverige gynnas då av att exporten innehåller en stor andel investeringsvaror.

Konsumtionen utvecklas svagt

Hushållens konsumtion dämpades under loppet av 2008 och föll betydligt i slutet av året. Den svaga utvecklingen står i kontrast till att de disponibla inkomsterna steg relativt kraftigt under 2008. Den dämpade konsumtionen bedöms i stället till stor del bero på en betydande minskning av hushållens nettoförmögenhet. Detta är en följd av att hushållens skulder har ökat samtidigt som bostadspriser och börskurser har fallit. Hushållens oro över framtiden till följd av osäkerheten på arbetsmarknaden, finanskrisen och förväntat ännu lägre bostadspriser har ytterligare dämpat konsumtionen.

Diagram 6.7 Hushållens konsumtion och konsumentförtroendet CCI

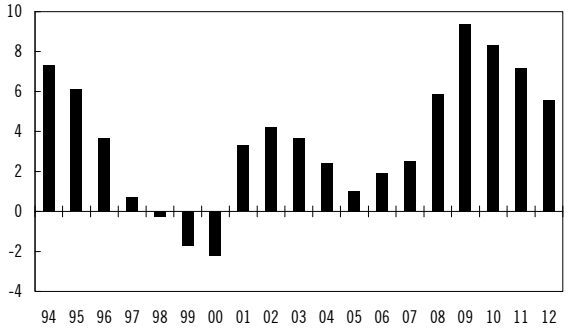
Årlig procentuell förändring *Nettotal*

Källor: Konjunkturinstitutet och Statistiska centralbyrån.

Det ser fortsatt dystert ut för hushållens konsumtion. Enligt KI:s konfidensindikator för hushållen, som har ett starkt samband med konsumtionsutvecklingen, är hushållen fortsatt mycket pessimistiska (se diagram 6.7). Snabbstatistiken för detaljhandelns omsättning visar också en mycket svag utveckling. Konsumtionen väntas förbli svag så länge den finansiella osäkerheten är hög och småhuspriserna faller. Huspriserna antas i prognosen falla med ca 10 procent i år och med ca 5 procent 2010. Även om inkomsterna för dem som arbetar väntas öka i år försvagas arbetsmarknaden snabbt. Hushållen oroas av konjunkturutvecklingen och väljer därför att öka sitt sparande (se diagram 6.8).

Diagram 6.8 Hushållens sparkvot

Andel av hushållens disponibla inkomster



Anm.: Exklusive avtalspensioner och PPM-medel.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Hushållens konsumtion väntas minska betydligt i år för att sedan öka svagt 2010 när osäkerheten på de finansiella marknaderna klingar av och bostadsmarknaden stabiliseras. Konsumtionen bedöms växa snabbare, ungefär i linje med det historiska genomsnittet, under 2011 då hushållens framtidsutsikter ljusnar och de känner mindre behov av försiktighetssparande. Först under 2012 väntas en mer markant ökning av hushållens konsumtion.

Den offentliga konsumtionen fortsatte att öka i god takt under 2008 men väntas dämpas under innevarande år för att sedan falla svagt 2010.

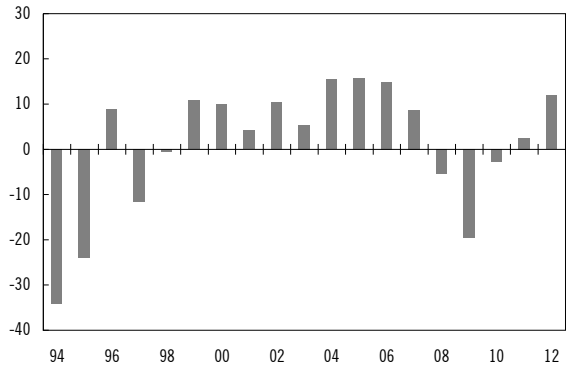
I kommunsektorn beror den dämpade utvecklingen främst på utvecklingen av befolkningens ålderssammansättning, vilken väntas minska efterfrågan inom flera viktiga kommunala områden, såsom grundskola, gymnasieskola och äldreomsorg. Dessutom bedöms kommunsektorns finanser, till följd av en svagare inkomstutveckling, bli mer ansträngda, vilket ytterligare bidrar till den dämpade utvecklingen.

Dystra investeringsutsikter

Efter en lång period med stigande investeringar föll de fasta bruttoinvesteringarna det sista kvartalet förra året. Bostadsinvesteringar var det som föll kraftigast i slutet av 2008 och dessa väntas fortsätta att minska (se diagram 6.9). KI:s barometer indikerar att byggandet kommer att ligga kvar på en mycket låg nivå även på ett års sikt. Hushållens pessimistiska syn på ekonomin och arbetsmarknaden dämpar också efterfrågan på bostäder. Byggbranschen har dessutom den största andelen företag med finansieringsproblem enligt KI:s barometer.

Diagram 6.9 Bostadsinvesteringar

Årlig procentuell förändring

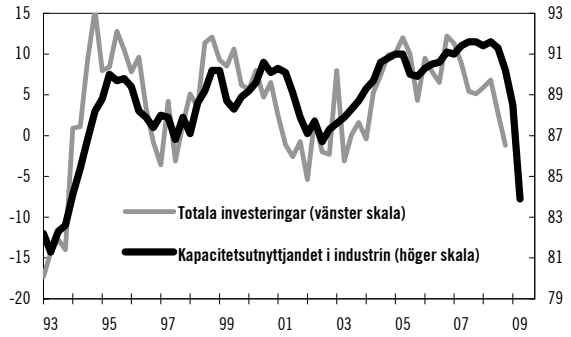


Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Konjunkturnedgången har också resulterat i ett lågt kapacitetsutnyttjande, vilket tillsammans med den svagare internationella och inhemska efterfrågan dämpar företagens investeringsbehov (se diagram 6.10). Den finansiella oron har också gjort det svårare för företagen att få lån till att finansiera investeringar.

Diagram 6.10 Kapacitetsutnyttjandet i industrin och totala investeringar

Årlig procentuell förändring *Procent*



Anm.: Kapacitetsutnyttjandet är framskjutet två kvartal.
Källa: Statistiska centralbvrån.

Sammantaget väntas investeringarna minska med över 10 procent 2009. Investeringarna ligger sent i konjunkturcykeln och ökar därför först efter att export och konsumtion tagit fart. Investeringarna bedöms minska även 2010. Med stigande efterfrågan, låga räntor och en viss återhämtning på bostadsmarknaden väntas investeringarna öka i god takt igen 2011–2012.

Kraftig lageravveckling

Lagerinvesteringarna överraskade det fjärde kvartalet 2008. Trots att efterfrågan föll snabbt hann företagen delvis anpassa sin produktion till den nya efterfrågesituationen. Följden blev en kraftig lageravveckling i slutet av året. Då efterfrågan väntas vara fortsatt svag ett bra tag framöver har företagens önskade lagernivå minskat. KI:s barometer indikerar att företagen fortfarande anser att de har för stora lager. En betydande lageravveckling väntas därmed även under 2009 och 2010. Därefter väntas lageravvecklingen avta i samband med att konjunkturen förbättras.

Fallande import

Den svenska importen föll kraftigt det fjärde kvartalet 2008, och en fortsatt svag utveckling väntas den närmaste tiden. SCB:s snabbstatistik från utrikeshandeln visar att importen har fortsatt att falla markant i början av 2009. En dämpad konsumtions-, investerings-, och exportutveckling leder till en svag importutveckling under 2009–2010. Den pågående lageravvecklingen verkar också dämpande på importen liksom den svaga svenska kronan. Importtillväxten väntas ta fart under 2011–2012 i samband med att exporttillväxten tilltar och den inhemska efterfrågan stärks.

Ändrad säsongrensningsmetod ger ny konjunkturbild för 2008

I samband med publiceringen av nationalräkenskaperna för det fjärde kvartalet 2008 ändrade Statistiska centralbyrån (SCB) metod för säsongrensningen av BNP. Den osäkerhet som det nya metodvalet innebär försvårar analysen av den framtida konjunkturutvecklingen. I syfte att bättre förstå valet av säsongrensningsmetod gav regeringen SCB och KI i uppdrag att till den 1 april gemensamt redovisa utgångspunkterna för tillämpningen av metoder för säsongrensning i nationalräkenskaperna.

En slutsats i rapporten är att det nya metodvalet resulterade i att det kraftiga BNP-fallet under fjärde kvartalet delvis tolkades som en säsongeffekt. Säsongrensad BNP föll därmed betydligt mindre under det fjärde kvartalet än vad den hade gjort med den gamla metoden. Samtidigt reviderades säsongrensad BNP bakåt i tiden med följden att BNP i säsongrensade termer föll samtliga kvartal 2008 och inte enbart i slutet av året.

I rapporten gör KI bedömningen att BNP utvecklades starkare under första halvåret 2008 än vad nuvarande säsongrensad BNP visar, för att sedan utvecklas svagare under andra halvåret 2008. Regeringen delar denna bedömning. Det finns därmed skäl att tro att den säsongrensade BNP-nivån för fjärde kvartalet kan komma att revideras ner. En sådan revidering skulle dra ner BNP-tillväxten även 2009.

I ett läge som detta, när konjunkturen snabbt försvagas, utgör BNP-utvecklingen kvartal för kvartal ett centralt underlag för ekonomiska bedömningar. Det är därför med tillfredsställelse regeringen konstaterar att SCB och KI avser att arbeta vidare med säsongrensningsmetoderna under 2009.

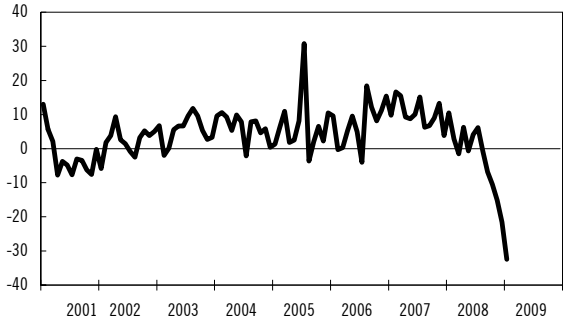
6.2.2 Produktion

Industriproduktionen fortsätter att minska

Näringslivets produktion föll kraftigt under det fjärde kvartalet förra året. Det var framför allt industriproduktionen och förädlingsvärdet i handeln som föll. Framåtblickande indikatorer, såsom SCB:s industriproduktionsindex för januari, tyder på fortsatt minskande produktion (se diagram 6.11). Den största nedgången i industriproduktionsindex noterades i tillverkningen av motorfordon, vilken ingår i gruppen investeringsvaror. Totalt minskade produktionen i investeringsvaruindustrin med 32,5 procent i årstakt i januari.

Diagram 6.11 Industriproduktionsindex för investeringsvaruindustrin

Årlig procentuell förändring, kalenderkorrigerad



Källa: Statistiska centralbyrån.

Industriproduktionen samvarierar i stor utsträckning med varuexporten och bedöms därför minska i linje med denna 2009. Även byggproduktionen bedöms minska både i år och nästa år. Produktionen i parti- och detaljhandeln faller till följd av den svaga efterfrågeutvecklingen och företagstjänsterna antas också minska i år i spåren av en svagare tjänsteexport och industrikonjunktur. Sammantaget bedöms näringslivets produktion falla i år och öka endast svagt 2010. Därefter väntas produktionen öka i god takt under 2011 och 2012 (se tabell 6.3).

Tabell 6.3 Näringslivets produktion

	Mdkr	Procentuell volymförändring				
	2008	2008	2009	2010	2011	2012
Varuproducenter	818	-1,3	-8,7	0,7	4,5	7,0
varav: Industri	546	-3,0	-11,1	1,0	5,8	8,5
Bygg	141	2,9	-4,2	-1,1	1,8	5,1
Tjänsteproducenter	1350	0,2	-3,3	-0,2	2,4	4,0
Näringslivet totalt	**2 168**	**-0,4**	**-5,3**	**0,1**	**3,1**	**5,1**

Anm.: Med produktion avses förädlingsvärde, dvs. bruttoproduktion minus insatsförbrukning.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

6.3 Arbetsmarknad, resursutnyttjande, löner och inflation

6.3.1 Arbetsmarknad

Sysselsättningen faller snabbt och djupt

Antalet sysselsatta minskar sedan tredje kvartalet förra året. De allra flesta indikatorerna på arbetsmarknadsläget tyder på en fortsatt kraftig försämring under resten av 2009, med ett stort fall i antalet sysselsatta som följd (se tabell 6.4). Till exempel har Konjunkturinstitutets (KI:s) barometer den senaste tiden visat att en allt större andel av näringslivets företag planerar att minska antalet anställda. Det senaste halvårets höga antal varsel om uppsägning har börjat verkställas, vilket bidrar till sysselsättningsminskningen under året.

Sysselsättningen väntas falla allra snabbast under senare delen av 2009. Generellt tenderar sysselsättningen att släpa efter BNP i konjunkturcykeln, eftersom företagen initialt är ovilliga att parera svängningar i efterfrågan med förändringar i antalet anställda. I stället medför detta svängningar i produktiviteten och antalet arbetade timmar per sysselsatt (se diagram 6.12). Eftersläpningen har varit tydlig under 2008 när en oväntat svag efterfrågan i ekonomin drabbade företagen. De fortsatte till en början att öka sin

personalstyrka och därmed minskade produktiviteten. Detta tyder på att företagen då hade en relativt positiv framtidsbild, men när ekonomin drastiskt försämrades under hösten 2008 påbörjades en betydande omställning till en mindre personalstyrka.

Tabell 6.4 Nyckeltal

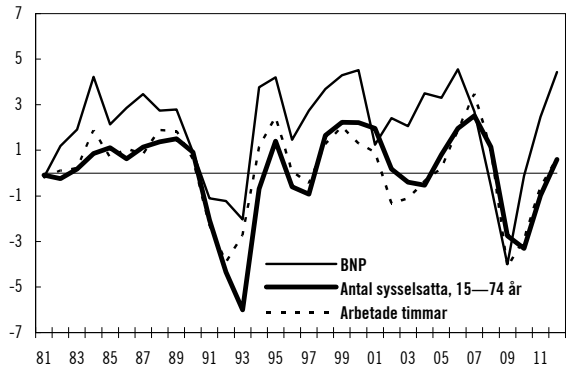
Procentuell förändring om annat ej anges

	2008	2009	2010	2011	2012
BNP[1]	-0,2	-4,2	0,2	2,4	4,0
Produktivitet[2]	-1,8	0,3	2,5	3,1	4,2
Arbetade timmar	1,6	-4,4	-2,3	-0,6	-0,2
Medelarbetstid	0,7	-1,4	1,0	0,6	-0,7
Sysselsatta 15–74 år	1,2	-2,8	-3,3	-1,0	0,6
Arbetskraft 15–74 år	1,2	0,1	-0,9	-0,3	0,2
Arbetslöshet 15–74 år[3]	6,2	8,9	11,1	11,7	11,3
Programdeltagare[3, 4]	1,8	2,9	4,6	5,2	4,6
Timlön[5]	4,3	3,3	2,2	2,2	2,5
KPI[6]	3,4	-0,4	0,3	0,8	1,5
KPIF[6, 7]	2,7	1,6	0,9	0,6	0,7
KPIX[6, 7]	2,5	1,2	0,7	0,4	0,4

Anm.: Siffrorna i tabellen avser icke kalenderkorrigerade data. En utförligare tabell återfinns i tabellsamlingen i bilaga 1.
[1] BNP till marknadspris, fasta priser.
[2] Arbetsproduktivitet mäts som BNP till baspris per arbetad timme.
[3] I procent av arbetskraften.
[4] Personer i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska program, 16-64 år
[5] Enligt konjunkturlönestatistiken.
[6] Årsgenomsnitt.
[7] Ett av Riksbankens mått på underliggande inflation.
Källor: Statistiska centralbyrån, Arbetsförmedlingen, Medlingsinstitutet och egna beräkningar.

Diagram 6.12 BNP, arbetade timmar och sysselsättning

Årlig procentuell förändring



Anm.: Kalenderkorrigerade data för BNP och timmar. För sysselsättning används OECD:s tillbakaskrivna dataserie fram till 2005.
Källor: OECD, Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Kombinationen av ett uppdämt rationaliseringsbehov till följd av de senaste två årens produktivitetsfall och en fortsatt svag tillväxt framöver, innebär att efterfrågan på arbetskraft utvecklas mycket svagt de närmaste åren. Sysselsättningen väntas dock inte falla i samma omfattning som under 90-talskrisen, trots att BNP minskar ungefär lika mycket under denna lågkonjunktur. Att sysselsättningsfallet nu blir relativt begränsat beror på att svensk ekonomi inte bedöms ha haft lika stora rationaliseringsbehov när den nuvarande konjunkturnedgången började.

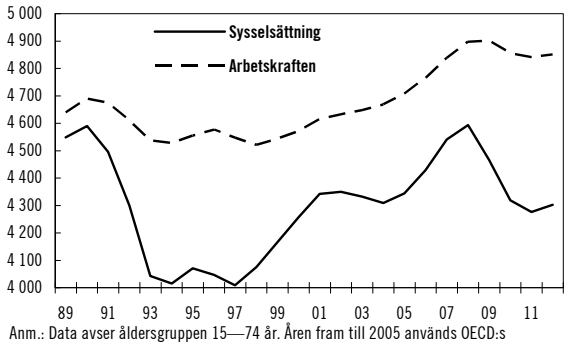
Sammantaget faller sysselsättningen kraftigt 2009 och 2010 och stabiliseras under 2011. Då väntas 4 277 000 personer i åldern 15–74 år vara sysselsatta, vilket innebär en minskning motsvarande nästan 320 000 sysselsatta jämfört med 2008. Inte förrän under 2012 bedöms företagen ha behov av att öka antalet anställda i någon större utsträckning. En sysselsättningsökning krävs då för att företagen ska ha möjlighet att fortsätta expandera produktionen.

Arbetskraften minskar framöver

När efterfrågan på arbetskraft faller de närmaste åren minskar sannolikheten att få arbete. Detta medför att antalet personer i arbetskraften minskar 2009–2011 eftersom fler lämnar arbetskraften, samtidigt som färre söker sig till den. Under de senaste åren resulterade god konjunktur, gynnsam demografisk utveckling och utbudsstimulerande reformer i stället i att arbetskraften ökade.

Diagram 6.13 Arbetskraftsdeltagande och sysselsättning

Tusental personer



Anm.: Data avser åldersgruppen 15—74 år. Åren fram till 2005 används OECD:s tillbakaskrivna dataserier, då SCB ännu inte publicerat länkad statistik.
Källor: OECD, Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Efterfrågebortfallet i ekonomin väntas dock påverka arbetskraften i mindre omfattning under denna lågkonjunktur än under de senaste konjunkturcyklerna (se diagram 6.13). Detta beror främst på att strukturella reformer bedöms ha ökat incitamenten att delta i arbetskraften (se fördjupningsrutan Arbetskraftsdeltagandet under lågkonjunkturen). Ett relativt högt arbetskraftsdeltagande resulterar i hög arbetslöshet under de närmaste åren, men innebär samtidigt

att fler människor står närmare arbetsmarknaden efter denna lågkonjunktur.

Arbetslösheten lika hög som under 90-talskrisen

Arbetslösheten ökar kraftigt de närmaste åren när sysselsättningen faller snabbt samtidigt som arbetskraften hålls uppe relativt väl. År 2011 väntas arbetslösheten vara som högst och uppgå till nästan 12 procent. Detta motsvarar 565 000 arbetslösa personer i åldern 15–74 år. När sysselsättningen stiger i slutet av 2011 och under 2012, börjar arbetslösheten falla (se diagram 6.14).

Diagram 6.14 Arbetslöshet

Procent av arbetskraften

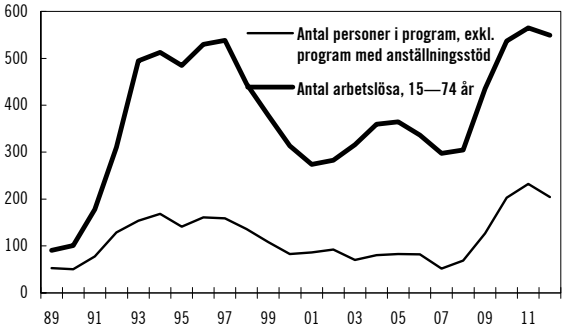
Anm.: Data avser åldersgruppen 15—74 år. Åren fram till 2005 används OECD:s tillbakaskrivna dataserier, då SCB ännu inte publicerat länkad statistik.
Källor: OECD, Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

En stor del av de arbetslösa väntas delta i arbetsmarknadspolitiska program (se diagram 6.15). Ett kraftigt försämrat läge på arbetsmarknaden 2009–2011 väntas leda till allt fler långtidsarbetslösa och därmed kraftigt stigande volymer i jobb- och utvecklingsgarantin. Ungdomsarbetslösheten väntas också öka, vilket resulterar i att fler deltar i jobbgarantin för ungdomar.

Insatserna på arbetsmarknadsområdet i denna proposition och i propositionen Åtgärder för jobb och omställning (prop. 2008/09:97) leder till minskad utslagning på arbetsmarknaden och bidrar till att upprätthålla sysselsättningen på lång sikt. På kort sikt bedöms dock de arbetsmarknadspolitiska programmen leda till ett lägre antal sysselsatta, till följd av viss undanträngning av reguljär sysselsättning.

Diagram 6.15 Deltagare i arbetsmarknadspolitiska program och antal arbetslösa

Tusental personer



Anm.: Deltagare i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska program med anställningsstöd räknas som sysselsatta i Arbetskraftsundersökningarna (AKU). För arbetslösa används OECD:s tillbakaskrivna dataserie fram till 2005.
Källor: OECD, Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Antalet arbetade timmar faller kraftigt de närmaste åren och produktiviteten vänder upp

Eftersom produktionen fortsätter att minska snabbt 2009 och endast växer långsamt de påföljande åren, väntas företagen dra ner arbetskraftsinsatsen drastiskt de närmaste åren.

Neddragningarna i produktionen 2008 ledde redan i slutet av året till färre antal arbetade timmar. Detta märktes bland annat genom färre skift, tillfälliga produktionsstopp och personalnedskärningar. Medelarbetstiden per sysselsatt ökade dock för helåret 2008, främst beroende på att sjukfrånvaron fortsatte falla kraftigt. Åren 2009 och 2010 är den minskande sysselsättningen den främsta anledningen till att antalet arbetade timmar väntas falla kraftigt. Under 2009 faller dessutom medelarbetstiden, både till följd av mindre övertidsarbete per sysselsatt och lägre överenskommen arbetstid. Till detta bidrar avtal som följer av uppgörelsen om permittering mellan IF Metall och några arbetsgivarorganisationer. Åren 2010–2011 stiger i stället medelarbetstiden successivt, i takt med att övertidsarbete och överenskommen arbetstid börjar normaliseras, samtidigt som sjukfrånvaron fortsätter minska.

Arbetskraftsdeltagandet under lågkonjunkturen

Under den nuvarande lågkonjunkturen väntas ett antal faktorer bidra till att arbetskraften krymper förhållandevis lite. En faktor är de senare årens strukturella reformer, såsom förändringar i sjukförsäkringen. Reformerna medför att de ekonomiska incitamenten att delta i arbetskraften har ökat. Antalet långtidssjuka förväntas därmed falla under hela prognosperioden, vilket i viss utsträckning motverkar minskningarna i arbetskraften.

Förändringar i de arbetsmarknadspolitiska programmens utformning bidrar också till att upprätthålla arbetskraftsdeltagandet. Till exempel väntas möjligheten för ungdomar att få plats i jobbgarantin för ungdomar och för långtidsarbetslösa att få plats i jobb- och utvecklingsgarantin resultera i bibehållen sökaktivitet hos en större andel av de arbetslösa. Detta kan i sin tur ge en rent statistisk effekt som håller uppe arbetskraftssiffran i Arbetskraftsundersökningarna (AKU). Detta beror på att ett av villkoren för att klassas som arbetslös, och därmed i arbetskraften, är att man har sökt arbete under den senaste fyra-veckorsperioden.[32] Dessutom kan ökat fokus på sökaktivitet i programmen också medföra större omsättning i stocken av arbetslösa under lågkonjunkturen, vilket bland annat ökar incitamenten för arbetslösa att fortsätta söka jobb. Därmed dämpas utslagningen från arbetsmarknaden under lågkonjunkturen.

Trots dessa dämpande faktorer väntas många lämna arbetskraften 2009–2011 till följd av den svaga efterfrågan på arbetskraft. Under framför allt 2009 och 2010 väljer allt fler utbildning i stället för att delta i arbetskraften. Detta är både en effekt av att den genomsnittliga perioden i utbildning blir längre och av att fler personer påbörjar utbildning. De stora grupper som går ut gymnasiet 2009 och 2010 väntas i hög grad fortsätta studera. Samtidigt väntas en lägre andel av alla studenter ha extra- och feriejobb, vilket ytterligare drar ned arbetskraften.

De närmaste åren väntas ett stort antal människor gå i pension innan de fyllt 67 år. I lågkonjunkturen får många som närmar sig ålderspension erbjudanden om avtalspension. Andra drabbas i likhet med arbetskraften i övrigt av uppsägningar och konkurser. En del av dessa väntas då välja ålderspension.

Övriga grupper av personer utanför arbetskraften väntas sammantaget också öka 2009 och 2010. Detta beror främst på en ökning av arbetssökande som inte uppfyller alla krav för att i statistiken klassas som arbetslösa. Dessutom väntas antalet hemarbetande och deltidsstuderande utan extra- och feriejobb öka.

[32] En deltagare i ett arbetsmarknadspolitiskt program som inte söker arbete klassas i AKU som studerande utanför arbetskraften och inte som arbetslös. Deltagare i vissa program klassas dock som sysselsatta i AKU, se även tabellsamlingen i bilaga 1.

När antalet arbetade timmar faller kraftigt väntas arbetsproduktiviteten stiga 2009 och 2010, efter det osedvanligt utdragna produktivitetsfallet 2007 och 2008. Dessa svaga år innebär att det i utgångsläget finns ett betydande utrymme för effektivare användning av maskiner och arbetskraft. Ett utrymme för ytterligare produktivitetsökningar bedöms återstå 2011 och 2012, vilket företagen tar i anspråk när efterfrågan i ekonomin då ökar allt snabbare. Detta väntas medföra att antalet arbetade timmar ökar svagt först i slutet av 2011 och under 2012. Sammantaget fortsätter därmed produktiviteten att stiga 2011 och 2012.

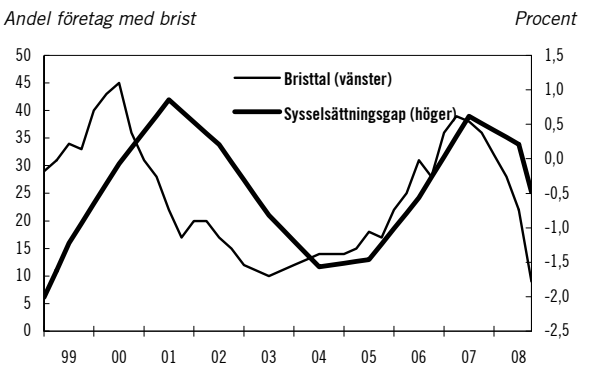
Resursutnyttjandet mycket lågt de kommande åren

Resursutnyttjandet på arbetsmarknaden minskar snabbt, vilket bland annat illustreras av fallande arbetskraftsbrist enligt KI:s barometer (se diagram 6.16) och ett lägre antal vakanser enligt Statistiska centralbyråns vakansstatistik.

Resursutnyttjandet på arbetsmarknaden kan uttryckas med hjälp av det så kallade sysselsättningsgapet. Detta visar skillnaden mellan faktisk sysselsättning och den nivå på sysselsättningen som är förenlig med stabil inflation – potentiell sysselsättning.[33]

Den potentiella sysselsättningen bedöms minska under de närmaste åren. Sammantaget väntas dock sysselsättningsgapet bli allt mer negativt 2009–2011, till följd av den snabbt fallande sysselsättningen. Det innebär att det finns allt mer lediga resurser på arbetsmarknaden. Först år 2012 upphör gapet att vidgas då efterfrågan på arbetskraft börjar öka.

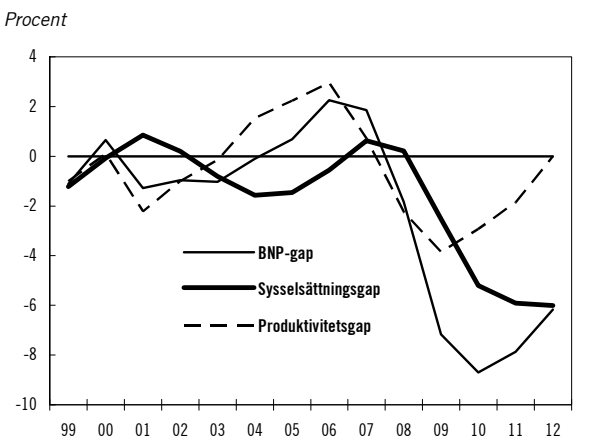
Diagram 6.16 Brist på arbetskraft i näringslivet och resursutnyttjande på arbetsmarknaden



Anm.: Sysselsättningsgapet motsvarar differensen mellan faktisk och potentiell sysselsättning, i procent av potentiell sysselsättning.
Källor: Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Produktivitetsgapet, som mäter skillnaden mellan faktisk och potentiell produktivitet, var negativt redan 2007–2008 och vidgas ytterligare något under 2009. Detta är ett resultat av att den faktiska produktivitetsutvecklingen är mycket svag 2007–2009. Samtidigt bedöms dock potentiell produktivitet vara lägre än tidigare bedömt, delvis till följd av att det faktiska produktivitetsfallet i större utsträckning antas vara en permanent störning.[34] I takt med att arbetskraft och maskiner används allt mer effektivt krymper gapet successivt 2010–2011. Den faktiska produktiviteten väntas växa mycket starkt i det goda konjunkturläget 2012 och därmed sluts produktivitetsgapet.

Diagram 6.17 Sysselsättnings-, produktivitets-, och BNP-gap



[33] Regeringen beräknar potentiell sysselsättning utifrån två faktorer: hur högt arbetskraftsdeltagandet är i ett normalt konjunkturläge samt den nivå arbetslösheten kan nå utan att det uppstår löneökningar som driver upp inflationen över Riksbankens inflationsmål. Potentiell sysselsättning (och potentiella nivåer för andra variabler) kan bedömas och beräknas på flera sätt och osäkerheten är stor.

[34] I budgetpropositionen för 2009 analyseras om produktivitetsinbromsningen orsakats av permanenta eller temporära störningar, se fördjupningsrutan Förklaringar till produktivitetsinbromsningen, s. 114–117.

Under hela prognosperioden väntas BNP-gapet, som mäter skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP, vara kraftigt negativt. En stark återhämtning sker dock 2012, då sysselsättningsgapet upphör att vidgas och produktivitetsgapet krymper (se diagram 6.17).

Den djupa lågkonjunkturen bedöms påverka ekonomins produktionskapacitet negativt på längre sikt. Detta innebär att såväl potentiell sysselsättning som potentiell BNP utvecklas svagare än vad de annars skulle ha gjort 2008–2012. Den viktigaste förklaringen till den svaga utvecklingen är att den mycket höga arbetslösheten under perioden bidrar till att människor slås ut från arbetsmarknaden, vilket medför en varaktig höjning av jämviktsarbetslösheten.[35]

I denna proposition föreslås förstärkning och komplettering av åtgärder för att motverka utslagning från arbetsmarknaden. Tillsammans med tidigare genomförda åtgärder på området och fokus på upprätthållen sökaktivitet i de arbetsmarknadspolitiska programmen, bidrar detta till att dämpa minskningen av potentiell sysselsättning under lågkonjunkturen.[36] Detta betyder även att den varaktiga höjningen av jämviktsarbetslösheten bedöms bli mindre omfattande än vad den annars skulle varit. När efterfrågan på arbetskraft ökar från slutet av 2011, väntas sysselsättningen därmed kunna öka utan att resursutnyttjandet blir lika högt som vore fallet utan åtgärderna.

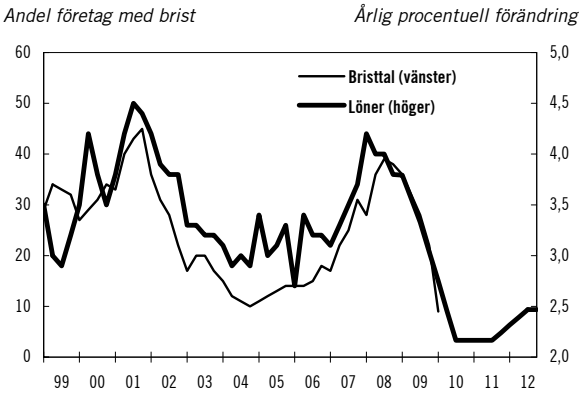
De fulla effekterna av tidigare genomförda strukturreformer bedöms fördröjas ytterligare något jämfört med bedömningen i propositionen Åtgärder för jobb och omställning. Bedömningen av de totala långsiktiga effekterna på BNP har dock inte reviderats.

6.3.2 Löner

Lönerna ökar långsammare framöver

Det kraftigt försämrade arbetsmarknadsläget väntas hålla tillbaka löneökningarna de kommande åren. Lönerna väntas öka med 3,3 procent 2009, vilket är klart lägre än förra året då lönerna beräknas ha ökat med 4,3 procent. Till denna skillnad bidrar framför allt att resursutnyttjandet faller snabbt under året, men även att de centrala avtalen är lägre än för 2008 (se diagram 6.18). Sammantaget väntas skillnaden mellan faktiska och avtalade löneökningar bli liten 2009.

Diagram 6.18 Brist på arbetskraft i näringslivet och löneökningstakt



Anm.: Bristtalen framskjutna fem kvartal.
Källor: Konjunkturinstitutet, Medlingsinstitutet och egna beräkningar.

Avtalsrörelsen 2010 väntas medföra än lägre löneökningar

De flesta centrala löneavtalen löper ut efter första kvartalet 2010 och nya överenskommelser ska nås. Förhandlingarna kommer att ske i ett läge med betydligt svagare arbetsmarknad än vad som var fallet 2007. Företagen har också pressats av svag produktivitet sedan 2007. Sammantaget väntas detta leda till låga löneökningstakter under resten av prognosperioden. Statistik från Prospera visar också att löneförväntningarna på ett och två års sikt är låga.

[35] Den varaktiga effekten kan förklaras på flera sätt, se fördjupningsrutan Arbetslöshetens varaktighet.

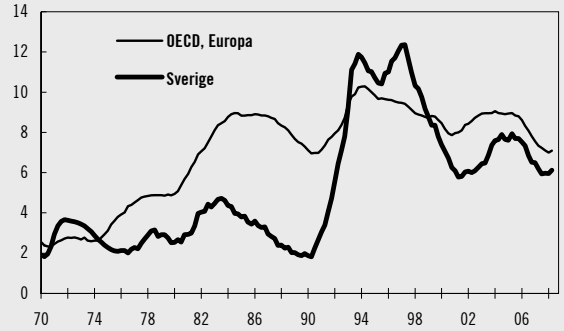
[36] Både tidigare strukturreformer och insatserna i propositionen Åtgärder för jobb och omställning är betydelsefulla i detta hänseende, se avsnitt 5.3.3 Regeringens reformer förbättrar arbetsmarknadens anpassningsförmåga.

Arbetslöshetens varaktighet

Jämfört med för 35 år sedan är arbetslösheten i dag mycket högre i många europeiska länder. Från att i början av 1970-talet ha legat på nivåer runt 2 procent steg arbetslösheten i Europa till nivåer runt 10 procent i mitten av 1990-talet (se diagram 6.19). Även om en gradvis nedgång i arbetslösheten skett sedan dess så är arbetslöshetsnivåerna fortfarande avsevärt högre än vad som var fallet i början av 1970-talet.

Diagram 6.19 Arbetslösheten i Europa och i Sverige

Procent



Anm.: Siffrorna i diagrammet avser arbetslösheten i de europeiska OECD-länderna samt i Sverige.
Källa: OECD.

Olika förklaringar till den varaktigt högre arbetslösheten har undersökts i forskningslitteraturen.[37]

En ansats, den så kallade insider-outsider-teorin, utgår från att anställdas inflytande över lönebildningen är större än de arbetslösas. Genom att anställda i mindre omfattning tar hänsyn till de arbetslösas intressen då löner sätts, kan arbetslösheten bita sig fast på en hög nivå efter en djup lågkonjunktur då många personer mist jobbet. Om de arbetslösa i stället i högre utsträckning haft inflytande över lönebildningen skulle lönekraven varit lägre och den varaktiga arbetslösheten blivit lägre.

En annan förklaring till varaktighet i arbetslösheten är att det humankapital som individer besitter kan minska vid en lång tid i arbetslöshet. Det minskade humankapitalet, tillsammans med det faktum att löner ofta är trögrörliga eller begränsade nedåt, medför en hög varaktighet i arbetslösheten eftersom lönerna i mindre utsträckning anpassas till humankapitalet.

Även andra mekanismer, såsom stigmatisering av långtidsarbetslösa respektive lägre sökintensitet bland arbetslösa under de perioder då arbetslösheten är hög, har framförts som förklaringar till varaktigheten.

Oavsett orsak medför en varaktigt högre arbetslöshet att de långsiktiga offentligfinansiella kostnaderna för en konjunkturell uppgång i arbetslösheten kan bli betydande. Till detta kommer de kostnader som arbetslösheten medför för individen och för övriga samhället.

Under 1970- och 1980-talet, då arbetslösheten i Europa steg kraftigt, förblev den svenska arbetslösheten relativt sett låg. En kraftig ökning av arbetslösheten i Sverige observerades emellertid under 1990-talet. Uppgången i arbetslöshet blev, precis som i många av de europeiska länderna, delvis varaktig. Det innebär att trots att efterfrågan på arbetskraft ökade i slutet av 1990-talet och i början av 2000-talet har den svenska arbetslösheten aldrig återvänt till de nivåer som förekom innan 90-talskrisen.

Flera forskningsstudier har analyserat hur stor del av en initial arbetslöshetsökning som försvinner på kortare sikt och hur stor del som blir varaktig.[38] Resultaten varierar mellan olika länder och mellan olika tidsperioder. Förklaringen till variationerna är sannolikt att de mekanismer som ger upphov till varaktigheten i arbetslöshet i olika utsträckning gör sig gällande i olika länder vid olika tidpunkter.

Uppdaterade skattningar för Sverige, baserade på arbetslöshetens utveckling under perioden 1980–2008, tyder på att cirka 30 procent av en initial konjunkturell arbetslöshetsuppgång blir varaktig, dvs. övergår i strukturell arbetslöshet. Även om de specifika omständigheter som omgärdar en arbetslöshetsuppgång till stor del kan påverka hur mycket av uppgången som blir varaktig så är erfarenheterna från tidigare

[37] Se till exempel Røed (1997) ”Hysteresis in Unemployment”, Journal of Economic Surveys, 11:4, 389-418, för möjliga förklaringar till arbetslöshetens varaktighet.

[38] Se till exempel Jaeger och Parkinson (1994) ”Some Evidence on Hysteresis in Unemployment Rates”, European Economic Review, 38, 329-342, för skattningsresultat för Tyskland, Storbritannien och USA. Assarsson och Jansson (1998) ”Unemployment Persistence: The Case of Sweden”, Applied Economics Letters, 3, 25-29, samt Lindblad (1997) ”Persistence in Swedish Unemployment Rates”, Working Paper 1997:3, Nationalekonomiska institutionen, Stockholms universitet, presenterar skattningar baserade på svensk data.

uppgångar i arbetslösheten en viktig anledning till de satsningar på arbetsmarknadspolitiska åtgärder som presenteras i denna proposition och i propositionen Åtgärder för jobb och omställning.

6.3.3 Inflation[39]

Inflationen har fallit

Inflationen, mätt som den årliga procentuella förändringen i konsumentprisindex (KPI), är låg och väntas falla ytterligare under året. Efter flera år av stigande prisökningstakt dämpades inflationen snabbt under hösten 2008, huvudsakligen till följd av fallande räntekostnader och sjunkande energipriser (se diagram 6.20).

Diagram 6.20 Inflation mätt med KPI, KPIF och KPIX

Procent

Anm.: KPIF och KPIX är två av Riksbankens mått på underliggande inflation.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det inhemska inflationstrycket väntas vara mycket lågt under prognosperioden. Arbetskostnaden per producerad enhet, den så kallade enhetsarbetskostnaden, faller under åren 2010–2012. Detta beror på den svaga löneutvecklingen och återhämtningen i produktiviteten. De senaste åren har dock enhetsarbetskostnaden ökat kraftigt och även 2009 väntas en ökning, vilket bidrar till att hålla uppe den underliggande inflationen i år.

Den svaga växelkursen innebär samtidigt högre pris på många importerade varor, till exempel vissa livsmedel. Även detta håller uppe den underliggande inflationen i år. Däremot är oljepriset lågt och väntas dra ned inflationen under merparten av 2009. Åren 2010–2012 väntas kronan stärkas samtidigt som oljepriset stiger långsamt, vilket bidrar till en låg inflation.

Sammanfattningsvis medför det svaga globala och inhemska resursutnyttjandet att inflationstrycket förväntas bli lågt under hela prognosperioden.

Riksbanken väntas sänka styrräntan till nära noll

Under 2009 väntas Riksbanken sänka styrräntan till närmare noll. I ljuset av det låga resursutnyttjandet under åren fram till 2012 antas Riksbanken dessutom vidta vissa extraordinära åtgärder för att stimulera ekonomin. Då en centralbank inte kan sätta negativa styrräntor, måste den ta till andra åtgärder om den önskar stimulera ekonomin ytterligare i ett läge då styrräntan redan är nära noll. Exempel på sådana åtgärder är att förbättra kreditmarknadens funktionssätt och att köpa obligationer (se fördjupningsrutan Penningpolitik vid nollränta). Riksbanken har redan verkat i denna riktning och bedöms fortsätta med ytterligare åtgärder framöver.

Fallande räntekostnader för egna hem fortsätter att dra ned KPI-inflationen under 2009. Det bidrar till att inflationen väntas bli negativ under en period från senvåren fram till årsskiftet. Sammantaget väntas KPI-inflationen ligga under Riksbankens mål under större delen av prognosperioden. År 2012 väntas dock stigande räntekostnader bidra till att KPI-inflationen återigen ligger inom Riksbankens toleransintervall. Den underliggande inflationen, mätt med såväl KPIF som KPIX, påverkas inte av de förändrade räntekostnaderna, utan väntas vara fortsatt låg.

[39] I inflationsprognosen har inte förslagen i regeringens propositioner om en sammanhållen klimat- och energipolitik (2008/09:162 och 2008/09:163) beaktats. Prognosen bygger på utfall till och med januari månad.

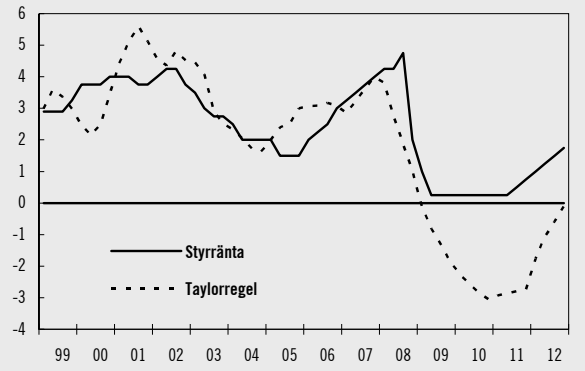
Penningpolitik vid nollränta

Den djupa och utdragna globala lågkonjunkturen innebär att resursutnyttjandet faller snabbt och djupt. Därmed minskar inflationstrycket i världsekonomin också betydligt. Detta har medfört att centralbanker världen över sänkt styrräntorna kraftfullt för att stimulera ekonomin. I många länder ligger nu styrräntorna nära noll, eller bedöms vara på väg mot noll. Riksbanken väntas sänka styrräntan till närmare noll under 2009.

Trots stora styrräntesänkningar pekar mycket på att styrräntorna i många länder ändå är högre än vad som skulle behövas givet det svaga konjunkturläget och inflationsmålen. Det kan illustreras med en s.k. Taylorregel som visar vilken styrränta som kan förväntas givet inflationstrycket och resursutnyttjandet i ekonomin. Till följd av det svaga resursutnyttjandet och det mycket låga inflationstrycket under de närmaste åren indikerar Taylorregeln för Sverige att styrräntan skulle vara ca -3 procent under 2010 (se diagram 6.21).

Diagram 6.21 Styrränta enligt Taylorregel

Procent



Centralbanker världen över står därför inför betydande problem, då räntorna inte kan sänkas mer, samtidigt som nuvarande styrräntenivåer inte kan stimulera ekonomin tillräckligt för att öka resursutnyttjandet och därigenom inflationen.

Extraordinära penningpolitiska åtgärder

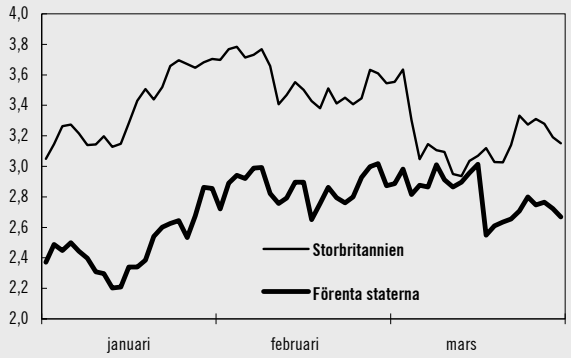
Styrräntan är dock inte det enda verktyg en centralbank har att tillgå. Centralbanker kan t.ex. påverka långa räntor genom att köpa statspapper eller andra värdepapper med längre löptid och därigenom pressa ner de långa räntorna och öka penningmängden. De åtgärder som underlättar kreditförsörjningen och den allmänna situationen på de finansiella marknaderna bidrar till att dämpa marknadsräntorna, genom att få ned marginalen mellan styrräntan och den ränta hushåll och företag möter. Centralbanker kan även påverka marknadsräntorna genom att signalera att styrräntan kommer vara låg under lång tid. Därmed kan inflationsförväntningarna förändras och hushållen och företagens beteende påverkas. Det finns ytterligare förslag på alternativa sätt att påverka inflationsförväntningarna. Till exempel diskuteras möjligheterna att införa ett prisnivåmål som innebär ett långsiktigt inflationsmål där en period av låg inflation kan följas av en period av högre inflation utan att räntan bör höjas. Ett annat alternativ är att binda växelkursen på en svagare nivå än det för stunden marknadsmässiga priset. På det viset ger ökade importpriser impulser till prisökningar.

Vidtagna åtgärder och framtida utveckling

Sedan i höstas har centralbanker världen över genomfört en rad åtgärder för att underlätta kreditförsörjningen och den allmänna situationen på de finansiella marknaderna. Andra åtgärder som har vidtagits i Storbritannien och Förenta staterna är att köpa statsobligationer med lång löptid. Åtgärderna har, åtminstone initialt, fått effekt på de långa marknadsräntorna (se diagram 6.21). I Storbritannien köper centralbanken Bank of England i ett första steg statsobligationer för motsvarande 75 miljarder pund. Ytterligare ett exempel är den schweiziska centralbanken som intervenerar på valutamarkanden och köper utländsk valuta dvs. säljer schweizerfranc. Transaktionen görs i syfte att försvaga den schweiziska francen och därmed höja priset på importerade varor i syfte att öka den inhemska inflationen.

Diagram 6.22 Köp av statspapper pressar ned långa räntor

Procent



Källa: Reuters.

Det finns dock flera svårigheter förknippade med att bedriva penningpolitik med extraordinära åtgärder. Dels råder det en betydande osäkerhet kring hur ekonomin påverkas, dels kan det finnas legala begränsningar för åtgärderna. Inom EU finns det t.ex. begränsningar i centralbankernas möjlighet att förvärva statspapper. Förvärv direkt från staten är otillåtna. Riksbanken kan alltså endast köpa svenska statspapper på andrahandsmarknaden och inte förvärva dem direkt från Riksgälden. Även förvärv på andrahandsmarknaden är föremål för begränsningar. I den prognos som redovisas i denna proposition antas såväl Riksbanken som andra centralbanker vidta extraordinära åtgärder för att stimulera ekonomin. Riksbankens åtgärder antas som mest få en effekt motsvarande stimulansen av ca en halv procentenhet lägre styrränta.

6.4 Risker och alternativscenarier

6.4.1 Riskbilden

Osäkerheten avseende den framtida konjunkturutvecklingen är ovanligt stor. Riskerna för en svagare utveckling än i huvudscenariot bedöms dominera.

Det finns bl.a. en uppenbar risk att den internationella konjunkturnedgången blir djupare och än mer utdragen än vad som förutses i huvudscenariot. I huvudscenariot antas att turbulensen på de finansiella marknaderna klingar av under 2009. Det finns en risk att krisen på de finansiella marknaderna i stället blir djupare och/eller mer utdragen, t.ex. som en följd av ytterligare kreditförluster i spåren av den djupa nedgången i den reala ekonomin. En mer negativ utveckling i omvärlden skulle ge negativa återverkningar på utvecklingen i Sverige. Lågkonjunkturen skulle också kunna förlängas som en följd av att den globalt omfattande expansiva finanspolitiken driver upp långa räntor i ekonomin mer än vad som antas i huvudscenariot och därmed hämmar privat konsumtion och investeringar ytterligare (se fördjupningsruta Offentliga finanser och räntor på statsobligationer). För Sverige utgör även utvecklingen i Baltikum en specifik risk.

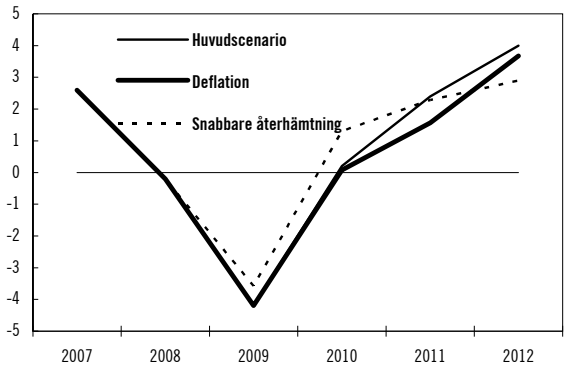
Samtidigt är det möjligt att stabiliseringen på de finansiella marknaderna och återhämtningen i omvärldsefterfrågan går snabbare än vad som antagits i huvudscenariot. Som illustreras i alternativscenario 1 nedan skulle det leda till en starkare konjunkturutveckling under framför allt 2010.

Vidare finns en betydande osäkerhet kring arbetsmarknadsutvecklingen. Vissa faktorer talar för en snabbare konjunkturell återhämtning i produktiviteten. Givet efterfrågan i ekonomin skulle detta möjliggöra en snabbare neddragning av personal på företagen och därmed, åtminstone på kort sikt, en högre arbetslöshet. Därtill finns en risk för en större nedgång i arbetskraftsutbudet till följd av den djupa lågkonjunkturen, vilket i sin tur åtminstone på kort sikt skulle leda till lägre arbetslöshet. En lägre arbetslöshet som en följd av ett lägre arbetskraftsutbud är dock inte något önskvärt. Vid ett givet antal sysselsatta är det bättre att individer utan jobb stannar kvar på arbetsmarknaden och söker arbete och därmed befinner sig närmare arbetsmarknaden.

Dämpade löneökningar i kombination med stark produktivitetsutveckling medför att kostnadstrycket i ekonomin är mycket lågt under en lång tid i huvudscenariot. Räntan bedöms inte vara låg nog i förhållande till inflationen för att stimulera ekonomin i tillräcklig omfattning (se fördjupningsruta Penningpolitik vid nollränta). Det finns därför en risk att detta skulle kunna leda till deflation, med vilket avses ett utdraget fall i den allmänna prisnivån. Som illustreras i alternativscenario 2 nedan skulle det kunna leda till en än svagare konjunkturutveckling under de närmaste åren än vad som förutses i huvudscenariot (se diagram 6.23).

Diagram 6.23 BNP-tillväxt

Årlig procentuell förändring



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Bedömningen av BNP-utvecklingen kompliceras av ett svårtolkat nationalräkenskapsutfall för 2008 (se fördjupningsruta Ändrad säsongrensningsmetod ger ny konjunkturbild för 2008). I den mån nationalräkenskapsutfallet för 2008 revideras kan historieskrivningen förändras väsentligt.

6.4.2 Alternativscenario med snabbare återhämtning[40]

Huvudscenariot, som presenteras i avsnitt 6.1–6.3, bygger på att den finansiella turbulensen klingar av vid årsskiftet 2009/2010.

I detta alternativscenario antas en snabbare stabilisering av de finansiella marknaderna, vilket leder till en snabbare global återhämtning. Detta skulle kunna inträffa exempelvis om de betydande ekonomisk-politiska åtgärderna i världsekonomin som presenterats och planeras visar sig ha större genomslag än vad som antagits i huvudscenariot.

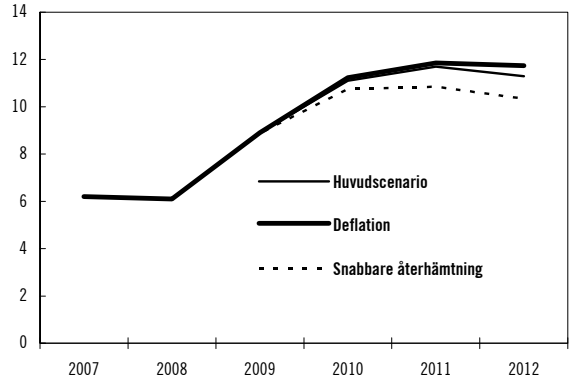
Svensk ekonomi påverkas på flera sätt av att den finansiella krisen klingar av tidigare. När den finansiella turbulensen avtar minskar hushållens osäkerhet. Hushållens och företagens upplåningskostnader blir lägre och fallet i huspriserna dämpas. Detta innebär att hushållens reala förmögenhet inte faller lika mycket som i huvudscenariot samtidigt som försiktighetssparandet inte stiger lika mycket. Sammantaget leder detta till att hushållen ökar sin konsumtion.

När den finansiella turbulensen klingar av ökar även efterfrågan i omvärlden, vilket påverkar den svenska exporten positivt. Lägre upplåningskostnader och starkare exportutveckling leder till att även investeringarna utvecklas starkare.

Den något snabbare konjunkturella återhämtningen innebär att resursutnyttjandet är högre än i huvudscenariot. Den högre efterfrågan bidrar till att sysselsättningen utvecklas starkare och att arbetslösheten blir lägre än i huvudscenariot (se diagram 6.24). Det dröjer något innan företagen anpassar personalstyrkan till den starkare efterfrågan. Sysselsättningen minskar därmed lika mycket som i huvudscenariot 2009. Under 2010 minskar sysselsättningen mindre än i huvudscenariot, för att därefter öka snabbare (se tabell 6.5). Att företagen inte anpassar personalstyrkan omedelbart till den ökade efterfrågan medför att produktivitetstillväxten utvecklas starkare under 2009 och 2010 än i huvudscenariot.

Diagram 6.24 Arbetslöshet

I procent av arbetskraften



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Högre resursutnyttjande, både i Sverige och internationellt, medför att inflationstrycket ökar marginellt (se tabell 6.5). Till följd av detta drar Riksbanken tillbaka de extraordinära åtgärder som vidtagits under 2009. Dessutom höjs reporäntan något redan under slutet av 2009 och ytterligare något 2010.

Den snabbare konjunkturella återhämtningen i kombination med ett något högre löne- och inflationstryck leder till att det finansiella sparandet förbättras något jämfört med huvudscenariot.

[40] I scenarioarbetet har makromodellen KIMOD använts. För en beskrivning av modellen se Bergvall, A. m.fl. ”KIMOD 2.0: Documentation of NIER’s Dynamic Macroeconomic General Equilibrium Model of the Swedish Economy” Working paper 100, Konjunkturinstitutet, 2007.

Tabell 6.5 Nyckeltal, alternativscenario med snabbare återhämtning

Prognos enligt huvudscenariot inom parentes, procentuell förändring om annat ej anges

	2009	2010	2011	2012
BNP	-3,6	1,3	2,3	2,9
	(-4,2)	(0,2)	(2,4)	(4,0)
Hushållens konsumtion	-1,5	2,2	2,6	2,6
	(-2,6)	(0,6)	(2,3)	(3,5)
Export	-7,5	4,0	5,7	7,2
	(-8,4)	(2,7)	(6,1)	(8,5)
Investeringar[1]	-12,5	-3,7	5,0	7,4
	(-12,5)	(-4,7)	(4,6)	(9,3)
Produktivitet	0,7	3,1	2,6	3,3
	(0,3)	(2,5)	(3,1)	(4,2)
Sysselsättning[2]	-2,8	-2,9	-0,5	0,7
	(-2,8)	(-3,3)	(-1,0)	(0,6)
Arbetslöshet[2,3]	8,9	10,7	10,9	10,3
	(8,9)	(11,1)	(11,7)	(11,3)
BNP-gap[4]	-6,6	-7,0	-6,3	-5,7
	(-7,2)	(-8,7)	(-7,9)	(-6,2)
Reporänta[5]	0,50	0,75	1,25	2,25
	(0,25)	(0,25)	(0,75)	(1,75)
Timlön	3,3	2,3	2,3	2,6
	(3,3)	(2,2)	(2,2)	(2,5)
KPIX[6]	1,4	0,8	0,5	0,6
	(1,2)	(0,7)	(0,4)	(0,4)
Finansiellt sparande[7]	-2,4	-3,1	-2,1	-1,3
	(-2,7)	(-3,8)	(-3,1)	(-2,0)

[1] Här ingår både fasta bruttoinvesteringar och lagerinvesteringar.
[2] 15-74 år.
[3] I procent av arbetskraften.
[4] Skillnad i procent mellan faktisk och potentiell produktion.
[5] Slutkurs.
[6] Årsgenomsnitt.
[7] Procent av BNP.

På lite längre sikt kommer BNP att växa lite långsammare än i huvudscenariot. De höga tillväxttakterna 2012 i huvudscenariot beror på att efterfrågan då vänder samtidigt som resursutnyttjandet är mycket lågt. Detta innebär att BNP-tillväxten är högre än tillväxten av potentiell BNP. I detta scenario sker återhämtningen tidigare och fram mot 2012 återgår tillväxttakten till mer normala nivåer. Sysselsättningstillväxten är dock högre samtliga år och arbetslösheten lägre än i huvudscenariot.

6.4.3 Alternativscenario med deflation

I detta alternativscenario antas lågkonjunkturen få större effekt på pris- och lönebildningen, vilket leder till deflation 2010–2012. Svensk ekonomi påverkas på flera sätt av detta.

Den negativa inflationen leder till lägre inflationsförväntningar, vilket i sin tur leder till lägre löneökningar än vad som annars vore fallet. Lägre löneökningar leder till ytterligare lägre inflation, dvs. en negativ spiral. Lägre löneökningar innebär också att hushållen konsumerar mindre. Hushållens konsumtion påverkas också direkt av de fallande priserna; när priserna förväntas falla skjuter hushållen upp en del av sin konsumtion. Företagen skjuter också upp en del av sina investeringar. Fallande priser innebär också att hushållens skulder i reala termer ökar, vilket i sin tur också verkar hämmande på konsumtionen. Stigande reala skulder innebär även att kreditförlusterna ökar. Detta bidrar till att hålla interbankräntorna på nivåer över de normala, vilket i sin tur kan påverka både konsumtion och investeringar negativt.

Lägre löneökningar leder dock till att exportföretagens konkurrenssituation förbättras. Exporten utvecklas därför något starkare än i huvudscenariot, vilket medför att effekten på BNP blir mindre än försvagningen av den inhemska efterfrågan.

Normalt skulle fallande inflation innebära en sänkt reporänta, vilket skulle gynna både konsumtion och investeringar. Givet att reporäntan redan ligger på lägsta möjliga nivå, innebär dock fallande, eller t.o.m. negativ inflation, att realräntan stiger. Effekten av penningpolitiken blir därmed mindre och inte tillräckligt expansiv för att uppnå den önskvärda positiva effekten på konsumtion och investeringar.

Den mycket svaga konsumtionen i kombination med uppskjutna investeringar leder till att resursutnyttjandet blir lägre än i huvudscenariot. Den lägre efterfrågan innebär att sysselsättningen faller något snabbare och arbetslösheten blir högre. Företagen anpassar dock inte antalet anställda omedelbart till den svagare efterfrågeutvecklingen, vilket medför att produktivitetstillväxten utvecklas något svagare under 2011 än i huvudscenariot.

Till följd av den negativa spiralen mellan löneutveckling, inflation och även det allt lägre resursutnyttjandet förblir inflationen negativ under flera år (se tabell 6.6). Till följd av detta behåller Riksbanken reporäntan på en mycket låg nivå under hela perioden 2009–2012. I ljuset av det mycket låga resursutnyttjandet bedöms det finnas ett behov av att Riksbanken vidtar

ytterligare åtgärder för att stimulera ekonomin utöver den stimulans som förutspås i huvudscenariot (se fördjupningsruta Penningpolitik vid nollränta). Utöver de åtgärder som antas i huvudscenariot bedöms Riksbanken vidta ytterligare åtgärder med en effekt motsvarande en halv procentenhet lägre reporänta 2011.

Det betydligt lägre löne- och inflationstrycket i kombination med en svagare inhemsk efterfrågan leder till att det finansiella sparandet försämras jämfört med huvudscenariot.

Tabell 6.6 Nyckeltal, alternativscenario med deflation

Prognos enligt huvudscenariot inom parentes, procentuell förändring om annat ej anges

	2009	2010	2011	2012
BNP	-4,2	0,1	1,6	3,7
	(-4,2)	(0,2)	(2,4)	(4,0)
Hushållens konsumtion	-2,6	-0,8	0,0	0,5
	(-2,6)	(0,6)	(2,3)	(3,5)
Export	-8,4	2,8	6,2	9,8
	(-8,4)	(2,7)	(6,1)	(8,5)
Investeringar[1]	-12,5	-3,6	0,4	5,4
	(-12,5)	(-4,7)	(4,6)	(9,3)
Produktivitet	0,3	2,5	2,5	4,2
	(0,3)	(2,5)	(3,1)	(4,2)
Sysselsättning[2]	-2,8	-3,4	-1,0	0,3
	(-2,8)	(-3,3)	(-1,0)	(0,6)
Arbetslöshet[2,3]	8,9	11,2	11,8	11,7
	(8,9)	(11,1)	(11,7)	(11,3)
BNP-gap[4]	-7,2	-8,9	-8,9	-7,5
	(-7,2)	(-8,7)	(-7,9)	(-6,2)
Reporänta[5]	0,25	0,25	0,25	0,25
	(0,25)	(0,25)	(0,75)	(1,75)
Timlön	3,3	1,2	0,8	1,5
	(3,3)	(2,2)	(2,2)	(2,5)
KPIX[6]	1,2	-0,7	-0,7	-0,6
	(1,2)	(0,7)	(0,4)	(0,4)
Finansiellt sparande[7]	-2,7	-4,1	-3,7	-3,1
	(-2,7)	(-3,8)	(-3,1)	(-2,0)

[1] Här ingår både fasta bruttoinvesteringar och lagerinvesteringar.
[2] 15-74 år.
[3] I procent av arbetskraften.
[4] Skillnad i procent mellan faktisk och potentiell produktion.
[5] Slutkurs.
[6] Årsgenomsnitt.
[7] Procent av BNP.

På längre sikt kommer efterfrågan att stärkas när realräntan stabiliseras. En långvarigt expansiv penningpolitik gynnar såväl export, investeringar och hushållens konsumtion. Det dröjer dock innan effekterna av deflationen klingar av helt. Effekterna av deflationsprocessen har inte klingat av helt förrän 2015.

Offentliga finanser och räntor på statsobligationer

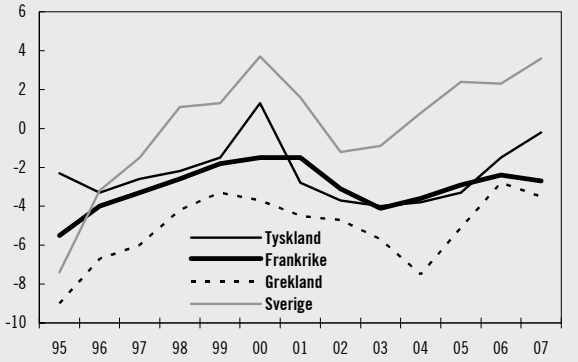
Runt om i världen lanseras finanspolitiska åtgärdspaket för att lindra den finansiella krisen och för att motverka den kraftiga konjunkturnedgången. De åtgärder som genomförts, och som planeras, är i många fall omfattande vilket medför en kraftig minskning i det offentligfinansiella sparandet och en kraftig ökning av den statliga upplåningen.[41] I och med att den globala efterfrågan på lån är stor samtidigt som utbudet av lån är osäkert, finns det en oro för att räntan på statsobligationer ska stiga kraftigt. En sådan ränteuppgång skulle innebära en påfrestning för respektive stats offentliga finanser p.g.a. högre ränteutgifter. Men en sådan ränteuppgång skulle också kunna påverka den ekonomiska utvecklingen t.ex. genom att högre räntor på statsobligationer påverkar andra räntor i ekonomin. Detta kan i sin tur medföra att hushållens konsumtion och privata investeringar blir lägre än vad som hade varit fallet om räntan förblivit oförändrad. För att de offentliga finanserna inte ska försvagas i rask takt på grund av ränteuppgångar, och för att försäkra sig om att effekten av en finanspolitisk stimulans inte blir försvinnande liten, är det således av vikt att analysera hur utvecklingen av de offentliga finanserna påverkar de långa räntorna i ekonomin.

Det finns flera kanaler genom vilka statens finanser kan påverka de långa obligationsräntorna. Som nämnts ovan medför ett ökat utbud av statsobligationer att priset på obligationer faller, vilket innebär en ränteuppgång. En annan kanal verkar genom inflationen. Om statens finanser försvagas p.g.a. ökad ekonomisk stimulans innebär detta ökad ekonomisk aktivitet och ökat inflationstryck. En högre inflation medför att långivare kräver högre ränta, vilket direkt påverkar de statliga utgifterna. Riskpremien utgör en tredje kanal genom vilken räntorna kan påverkas av de offentliga finanserna. Vid en kraftig försvagning av de offentliga finanserna, eller vid ett utgångsläge där de offentliga finanserna redan är ansträngda, kan långivare uppleva en förhöjd kreditrisk. Detta medför att långivarna kräver en högre riskpremie, och därmed en högre ränta, jämfört med vad som skulle vara fallet om kreditrisken bedömts vara mindre.

Diagram 6.25 och diagram 6.26 återger den offentligfinansiella utvecklingen i Frankrike, Grekland, Sverige och Tyskland under 1995–2007. Diagram 6.27 återger hur räntan på 10-åriga statsobligationer utvecklats från januari 2004 till februari 2009. En jämförelse av diagrammen tyder på att de offentliga finansernas utveckling kan vara en förklaring till hur räntan på statsobligationer utvecklas.

Diagram 6.25 Offentligfinansiellt sparande

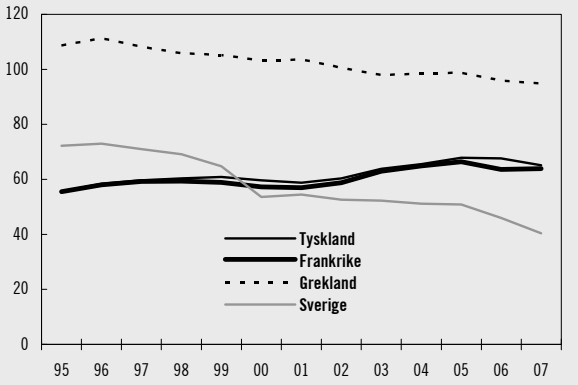
Procent av BNP



Källa: Eurostat.

Diagram 6.26 Statlig bruttoskuld

Procent av BNP

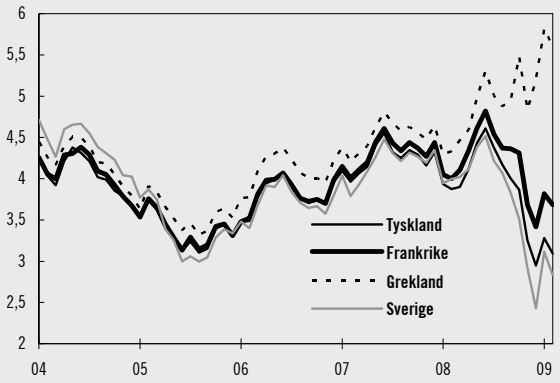


Källa: Eurostat.

[41] Se fördjupningsrutan ”Kraftig försämring av de offentliga finanserna i EU”.

Diagram 6.27 Ränta på 10-åriga statsobligationer

Procent



Källa: Nationella källor.

Forskningen ger visst stöd åt att svagare offentliga finanser ger högre statsobligationsräntor.[42] De uppmätta effekterna varierar dock mellan studier och effekterna är inte alltid stora. Dock finns det resultat som indikerar att såväl nationella som globala offentligfinansiella faktorer påverkar räntenivån.[43] En stor del av de effekter som hittats återfinns på det globala planet. Mer specifikt verkar räntan på statobligationer med lång löptid i stor utsträckning påverkas av den finanspolitik som bedrivs globalt. I ett läge där den globala finanspolitiken blir mer expansiv stiger räntorna medan räntorna sjunker då den globala finanspolitiken blir mer åtstramande. En annan faktor som verkar spela roll för ränteskillnaderna mellan länder är den relativa offentligfinansiella utvecklingen. De stater som försvagar det offentligfinansiella läget i störst utsträckning kommer också att få möta de största ränteuppgångarna.[44] Ränteeffekten av den nationellt bedrivna finanspolitiken verkar dock vara mindre än de effekter som den globala finanspolitiska inriktningen har på de långa räntorna.

Även om befintliga empiriska resultat indikerar att den nationella finanspolitiken endast i mindre utsträckning påverkar de långa räntorna finns det en rad omständigheter som talar för att effekterna i dag kanske inte är desamma som under den historiska period som de empiriska undersökningarna baseras på. En sådan omständlighet är det faktum att det i dagsläget råder en global lågkonjunktur. Det ökade sparandet under lågkonjunkturen medför en större efterfrågan på obligationer, vilket skulle kunna absorbera det ökade utbudet utan någon större räntepåverkan. En annan omständighet som gör att effekterna på räntorna kan bli mindre än vad som historiskt sett observerats är osäkerheten på de finansiella marknaderna. Osäkerheten gör att statsobligationer i dagsläget ses som en attraktiv placering på grund av den relativt sett låga risk som en sådan placering innebär. Detta bidrar till en högre efterfrågan och därmed mindre räntepåverkan. En omständighet som bidrar till att ränteeffekterna skulle kunna vara större i rådande konjunkturläge är det faktum att det stora utbudet av obligationer gör att obligationer som anses mer riskfyllda kan väljas bort till förmån för obligationer som anses mindre riskfyllda. Slutligen skulle de offentliga åtagandena inom den finansiella sektorn kunna medföra att statens kreditrisk ökar, vilket medför en högre riskpremie och därmed en högre ränta.

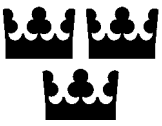
[42] Se tex. Gale och Orszag (2002) ”The Economic Effects of Long-Term Fiscal Discipline”, Urban-Brookings Tax Policy Center Discussion Paper, 17 December 2002, och Ardagna, Caselli och Lane (2004) ”Fiscal Discipline and the Cost of Public Debt Service”, ECB Working Paper No. 411.

[43] Se Ardagna, Caselli och Lane (2004) ”Fiscal Discipline and the Cost of Public Debt Service”, ECB Working Paper No. 411.

[44] Resultaten indikerar att det framför allt är förändringar i det offentligfinansiella sparandet som påverkar räntorna.

7

Inkomster



7 Inkomster

Sammanfattning

- Den djupa lågkonjunkturen resulterar i dramatiskt lägre intäkter från skatt på arbete till följd av att antalet arbetade timmar minskar tre år i rad.
- Lågkonjunkturen och den intensifierade finansiella krisen leder till fallande intäkter från skatt på företagsvinster under 2008–2009.
- Den kraftiga nedgången av hushållens konsumtion och bostadsinvesteringar medför att intäkterna från mervärdesskatten bedöms bli lägre 2009 jämfört med 2008.

I detta kapitel redovisas utfall och prognoser för den offentliga sektorns skatteintäkter och statsbudgetens inkomster. Kapitlet inleds med en beskrivning av utvecklingen av de totala skatteintäkterna och en genomgång av skatteintäkterna från skatt på arbete, skatt på kapital och skatt på konsumtion. Därefter redovisas utvecklingen av skattekvoten, dvs. totala skatteintäkter som andel av bruttonationalprodukten, BNP. Kapitlet avslutas med ett avsnitt om statsbudgetens inkomster.

7.1 Offentliga sektorns skatteintäkter

Lågkonjunkturen får stora konsekvenser för skatteintäkterna de kommande åren. Den kraftiga försvagningen av arbetsmarknaden medför att skatteintäkterna från skatt på arbete kommer att utvecklas mycket svagt. Ett kraftigt fall i antalet arbetade timmar medför att utbetalda löner, som är den viktigaste skattebasen för skatt på arbete, faller både i år och nästa år. Ett fall i utbetalda löner inträffade senast 1993. Osäkerheten på arbetsmarknaden påverkar även hushållen. Trots att hushållens disponibelinkomster ökar under 2009 antas konsumtionen minska och sparandet öka. Detta, i kombination med att hushållens bostadsinvesteringar antas minska, medför fallande mervärdesskatteintäkter under året. Lågkonjunkturen, i kombination med den finansiella krisen, leder dessutom till ett betydande fall i intäkterna från skatt på kapital.

Tabell 7.1 Totala skatteintäkter

Miljarder kronor om inget annat anges

	Utfall	Prognos				
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Skatt på arbete	874	906	863	864	880	908
Skatt på kapital	209	166	143	147	165	180
Skatt på konsumtion	400	419	409	411	420	432
Övriga skatter	0	-4	-6	-5	-4	-3
Totala skatteintäkter	**1 481**	**1 486**	**1 408**	**1 417**	**1 460**	**1 516**
BNP	**3 064**	**3 158**	**3 026**	**3 043**	**3 172**	**3 329**
Skattekvot (%)	**48,3**	**47,1**	**46,6**	**46,6**	**46,0**	**45,6**

I tabell 1 redovisas de totala skatteintäkterna, BNP i löpande priser och skattekvoten, dvs. totala skatteintäkter som andel av BNP.

Skatt på arbete utgör drygt 60 procent av de totala skatteintäkterna och kan delas in i direkta och indirekta skatter. Direkta skatter på arbete

består till största delen av kommunal och statlig inkomstskatt. Bland de direkta skatterna redovisas också skattereduktionerna, t.ex. jobbskatteavdraget. Indirekta skatter på arbete utgörs huvudsakligen av arbetsgivaravgifter. Skatt på kapital består främst av skatt på hushållens kapitalinkomster och skatt på företagsvinster, men också av fastighetsskatten och den kommunala fastighetsavgiften. Totalt utgör skatt på kapital 10 procent av de totala skatteintäkterna, varav skatt på företagsvinster uppgår till drygt hälften. Den tredje undergruppen, skatt på konsumtion, utgörs till cirka 70 procent av intäkter från mervärdesskatt. Resterande del är huvudsakligen punktskatter i form av skatt på alkohol och tobak, skatt på energi och miljö samt skatt på vägtrafik. Övriga skatter består av omprövningar av skattebeslut, vissa avgifter, t.ex. avgifter till Insättningsgarantifonden samt restförda skatter, dvs. skatter som inte betalats och överförts till Kronofogdemyndigheten för indrivning.

De totala skatteintäkterna fördelas till fyra sektorer: EU, kommunsektorn, ålderspensionssystemet och staten. Den sektorsvisa fördelningen av skatteintäkterna redovisas i tabell 7.2. I tabellen redovisas även skatteintäkterna som de redovisas av nationalräkenskaperna (NR). Eftersom 2007 och 2008 ännu är prognoser skiljer sig NR-utfallet jämfört med regeringens prognos.

Tabell 7.2 Sektorsvis fördelning av totala skatteintäkter

Miljarder kronor

	Utfall	Prognos				
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
EU-skatter	7	7	7	7	7	8
Kommunalskatter	479	515	521	525	535	551
Avgifter till ÅP-systemet	169	178	177	176	179	185
Statens skatteintäkter	826	786	703	709	738	772
Totala skatteintäkter	**1 481**	**1 486**	**1 408**	**1 417**	**1 460**	**1 516**
Totala skatteintäkter enl. NR	**1 479**	**1 490**				

EU-skatterna består främst av tullmedel och den mervärdesskattebaserade EU-avgiften. Kommunalskatterna är huvudsakligen inkomstskatter på arbete, men från och med 2008 inkluderas även den kommunala fastighetsavgiften.

I tabell 7.3 redovisas den offentliga sektorns skatteintäkter mellan 2003 och 2012. I tabell 7.9, sist i kapitel 7, finns en sammanställning av de regeländringar som påverkat skatteintäkterna mellan 2003–2012.

Osäkerhet och bedömning i skatteprognoserna

Drygt hälften av skatterna, t.ex. arbetsgivaravgifter och mervärdesskatt, har månatlig uppbörd, vilket innebär att skatten fastställs varje månad. Resterande skatter, bl.a. inkomstskatter för hushåll och företag och fastighetsskatt, fastställs i den årliga inkomsttaxeringen. Taxeringen är klar i november året efter inkomståret, vilket innebär att det finns en stor eftersläpning i utfallen för dessa skatter. I den aktuella prognosen är drygt 40 procent av de totala skatteintäkterna för 2008 fortfarande en prognos.

På kort sikt ligger osäkerheten i prognosen främst i bedömningen av företagens vinster och hushållens kapitalvinster. På längre sikt är det framför allt utvecklingen på arbetsmarknaden som är avgörande för hur skatteintäkterna utvecklas, detta eftersom drygt 65 procent av skatteintäkterna är hänförliga till arbetsinkomster.

För att illustrera hur osäkerheten i prognoserna kan slå på skatteintäkterna kan nämnas att en ökning av antal arbetade timmar med 1 procent ökar skatteunderlaget med ca 12 miljarder kronor och därigenom skatteintäkterna från skatt på arbete med 7–8 miljarder kronor. För konsumtionsbaserade skatter gäller att en förändring med 1 procent av hushållens konsumtion leder till förändrade mervärdesskatteintäkter med drygt 1,5 miljarder kronor.

7.1.1 Skatt på arbete

Den globala konjunkturnedgången har medfört påtagliga konsekvenser för svensk arbetsmarknad. Detta märks framför allt i det minskade antalet arbetade timmar och det ökade antalet varsel om uppsägningar. Dessa faktorer medför i sin tur en mycket svag utveckling av skatteintäkterna från skatt på arbete.

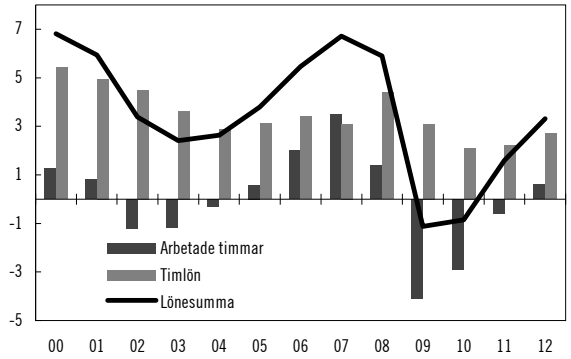
År 2008 beräknas utfallet för skatt på arbete bli 906 miljarder kronor. Detta är en ökning med 32 miljarder kronor, eller 3,7 procent i jämfört med 2007. Lönesumman har under 2008, trots en mycket svag utveckling i slutet av året, utvecklats relativt starkt och ökat med 5,9 procent.

Den djupa och utdragna lågkonjunkturen medför en betydligt sämre utveckling av skatt på arbete under 2009–2010 jämfört med tidigare år. Under dessa år beräknas lönesumman falla med 1,1 respektive 0,9 procent, vilket framför allt

beror på att antalet arbetade timmar minskar kraftigt. År 2011–2012 beräknas lönesummeutvecklingen bli 1,6 respektive 3,3 procent. Under dessa år drivs lönesummeutvecklingen av en ökad timlön. Utvecklingen av arbetade timmar och timlön mellan 2000 och 2012 framgår i diagram 7.1.

Diagram 7.1 Utveckling av arbetade timmar, timlön och lönesumma

Procentuell utveckling



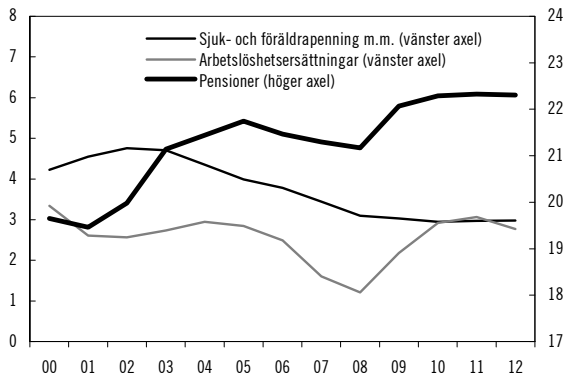
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.
Not: Den redovisade timlönen är beräknad enligt nationalräkenskapernas principer.

Direkta skatter på arbete

Intäkterna från skatt på arbete förklaras huvudsakligen av lönesumman, men också av utvecklingen av skattepliktiga transfereringar, t.ex. pensioner, sjuk- och föräldrapenning och ersättningar vid arbetslöshet eller deltagande i arbetsmarknadspolitiska program. Diagram 7.2 visar utvecklingen av transfereringsinkomsterna som andel av totala utbetalda löner och ersättningar mellan 2000 och 2012. Pensionernas andel ökade 2003 till följd av att nivån på garantipensionerna höjdes i samband med att de blev skattepliktiga.

Diagram 7.2 Transfereringsinkomster som andel av beskattningsbar inkomst

Procent *Procent*



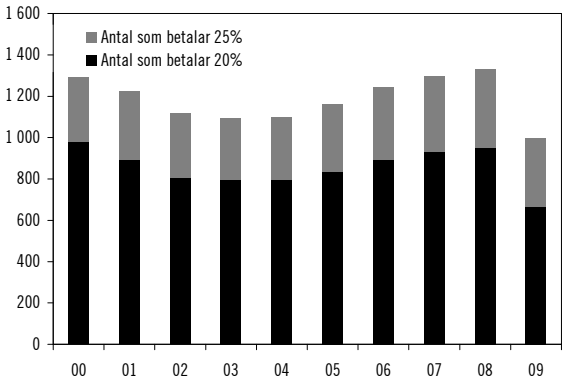
Källa: Skatteverket och egna beräkningar.

Prognosen för direkta skatter på arbete för 2009 är 480 miljarder kronor. Den största delposten är den kommunala inkomstskatten som beräknas öka med knappt 1 procent jämfört med 2008 och uppgå till 507 miljarder kronor. Skattereduktionerna, som minskar intäkterna från direkta skatter på arbete, bedöms uppgå till 154 miljarder kronor. Huvuddelen av skattereduktionerna utgörs av skattereduktionen för allmän pensionsavgift samt jobbskatteavdraget.

Lågkonjunkturen och den försvagade arbetsmarknaden påverkar även den statliga inkomstskatten. Lågkonjunkturen tillsammans med den beslutade skiktgränsjusteringen 2009 medför att inkomstskatten beräknas minska med 7 miljarder kronor, eller cirka 15 procent, mellan 2008 och 2009. Nedgången blir än mer tydlig när man ser till antalet personer som betalar statlig inkomstskatt (se diagram 7.3). Mellan 2008 och 2009 beräknas antalet personer som betalar statlig inkomstskatt minska med knappt 200 000 personer. Intäkterna från statlig inkomstskatt väntas bli 41 miljarder kronor 2009.

Diagram 7.3 Antal personer som betalar statlig skatt

Tusental personer



Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

Tabell 7.3 Offentliga sektorns skatteintäkter och statsbudgetens inkomster

Miljarder kronor

					Utfall	Prognos				
Inkomstår	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Skatt på arbete	**782,9**	**806,9**	**829,6**	**857,2**	**873,5**	**905,7**	**862,9**	**863,9**	**880,1**	**907,8**
Direkta skatter	*449,5*	*465,6*	*476,9*	*490,1*	*483,0*	*496,9*	*479,8*	*484,5*	*495,0*	*511,3*
Kommunal inkomstskatt	403,1	419,8	435,6	454,1	479,1	502,6	507,1	510,4	520,7	537,0
Statlig inkomstskatt	32,7	34,0	38,3	41,0	44,8	48,1	41,1	41,6	42,3	43,6
Allmän pensionsavgift	70,3	72,1	74,2	77,3	81,1	85,1	85,8	85,6	87,3	90,3
Skattereduktioner m.m.	-56,6	-60,5	-71,3	-82,4	-122,0	-139,0	-154,3	-153,1	-155,5	-159,8
Artistskatt	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Indirekta skatter	*333,5*	*341,4*	*352,8*	*367,0*	*390,5*	*408,8*	*383,0*	*379,4*	*385,2*	*396,5*
Arbetsgivaravgifter	321,9	329,0	341,1	357,0	382,0	403,5	388,1	384,8	390,8	403,8
Egenavgifter	9,0	9,3	10,1	10,9	11,8	12,1	11,5	11,4	11,5	11,9
Särskild löneskatt	27,2	28,3	29,3	28,9	30,2	30,7	32,0	32,2	32,6	33,0
Nedsättningar	-8,4	-8,7	-8,5	-8,8	-10,5	-13,5	-24,5	-25,1	-25,6	-27,2
Skatt på tjänstegruppliv	1,3	1,3	1,1	1,2	0,9	1,2	0,9	0,9	0,9	0,9
Avgifter till premiepensionssystemet	-17,5	-17,8	-20,3	-22,3	-23,9	-25,1	-25,0	-24,8	-25,1	-25,9
Skatt på kapital	**107,5**	**135,9**	**167,9**	**192,2**	**208,7**	**165,8**	**142,9**	**146,9**	**164,8**	**179,9**
Skatt på kapital, hushåll	6,8	11,9	22,9	37,4	49,7	21,2	18,8	20,9	22,8	23,4
Skatt på företagsvinster	48,9	71,5	92,0	99,2	104,6	90,8	74,1	78,5	92,5	104,2
Avkastningsskatt	12,7	11,3	12,0	11,1	12,8	16,2	13,7	10,9	12,4	14,8
Fastighetsskatt och fastighetsavgift	24,0	24,3	25,1	25,0	25,9	22,6	24,7	25,2	24,9	24,4
Stämpelskatt	6,0	7,1	7,8	9,5	9,4	9,4	8,0	7,6	8,0	8,4
Förmögenhetsskatt	4,9	5,3	5,0	6,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Kupongskatt m.m.	1,9	1,8	1,9	3,7	6,3	5,5	3,6	3,7	4,3	4,7
Arvs- och gåvoskatt	2,5	2,6	1,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Skatt på konsumtion och insatsvaror	**327,9**	**337,8**	**357,3**	**375,3**	**399,6**	**418,6**	**408,6**	**411,0**	**419,8**	**432,0**
Mervärdesskatt	226,6	235,4	250,1	265,2	284,8	300,1	289,0	291,3	299,2	310,1
Skatt på tobak	8,3	8,2	8,2	8,6	9,7	9,9	10,0	10,0	10,0	10,1
Skatt på etylalkohol	4,7	4,1	4,1	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2
Skatt på vin m.m.	3,6	3,5	3,6	3,8	4,0	4,1	4,1	4,2	4,3	4,4
Skatt på öl	2,6	2,5	2,6	2,7	2,8	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1
Energiskatt	36,4	35,1	37,8	38,2	38,2	38,8	39,8	39,4	39,4	39,6
Koldioxidskatt	23,8	26,4	25,5	24,7	25,1	25,7	25,9	25,9	26,1	26,5
Övriga skatter på energi och miljö	3,7	3,5	3,3	4,7	4,7	5,1	5,3	5,3	5,3	5,3
Skatt på vägtrafik	8,3	8,8	11,0	11,8	13,1	16,0	16,3	16,5	16,7	17,0
Skatt på import	3,5	3,9	4,7	5,2	5,9	5,9	5,4	5,5	5,8	6,4
Övriga skatter	6,3	6,4	6,4	6,3	7,1	5,5	5,6	5,5	5,5	5,4
Restförda och övriga skatter	**-2,6**	**-1,9**	**-1,3**	**-1,8**	**-0,5**	**-3,9**	**-6,0**	**-4,9**	**-4,4**	**-3,5**
Restförda skatter	-5,9	-5,9	-7,6	-5,4	-7,6	-8,2	-10,2	-9,2	-8,7	-7,9
Övriga skatter	3,4	4,1	6,3	3,5	7,2	4,3	4,2	4,3	4,3	4,4
Totala skatteintäkter	**1 215,8**	**1 278,9**	**1 353,5**	**1 422,8**	**1 481,4**	**1 486,2**	**1 408,5**	**1 417,0**	**1 460,3**	**1 516,3**
Avgår, EU-skatter	-8,9	-7,3	-7,8	-9,4	-7,2	-7,2	-7,0	-7,2	-7,5	-7,9
Offentliga sektorns skatteintäkter	**1 206,9**	**1 271,6**	**1 345,7**	**1 413,5**	**1 474,1**	**1 478,9**	**1 401,4**	**1 409,8**	**1 452,9**	**1 508,3**
Avgår, kommunala inkomstskatter	-403,1	-419,8	-435,6	-454,1	-479,1	-514,6	-521,1	-524,7	-535,3	-550,8
Avgår, avgifter till ålderspensionssystemet	-142,9	-147,2	-151,0	-159,6	-168,9	-178,0	-177,3	-176,2	-179,2	-185,1
Statens skatteintäkter	**660,9**	**704,5**	**759,1**	**799,7**	**826,1**	**786,3**	**703,0**	**708,9**	**738,4**	**772,4**

Tabell 7.3 Offentliga sektorns skatteintäkter och statsbudgetens inkomster forts.

Miljarder kronor

Inkomstår	2003	2004	2005	2006	Utfall 2007	Prognos 2008	2009	2010	2011	2012
Statens skatteintäkter	**660,9**	**704,5**	**759,1**	**799,7**	**826,1**	**786,3**	**703,0**	**708,9**	**738,4**	**772,4**
Periodiseringar	**-23,0**	**-32,2**	**-16,0**	**6,6**	**-10,6**	**22,6**	**-10,8**	**-1,1**	**11,6**	**-9,7**
Uppbördsförskjutningar	-9,9	-23,8	-26,6	-3,7	-2,8	38,2	6,8	-7,8	-11,7	-16,7
Betalningsförskjutningar	-12,9	-8,4	10,8	10,3	-6,5	-16,7	-19,0	5,4	22,0	5,9
varav kommunsektorn	-14,5	-8,5	4,2	6,3	9,0	-5,1	-26,0	5,8	21,7	0,2
varav ålderspensionssystemet	0,3	-0,1	-0,9	2,8	1,5	-0,8	-3,1	2,8	0,2	0,5
varav privat sektor	1,6	0,6	8,0	1,0	-14,5	-8,1	4,6	-2,2	0,0	5,2
varav kyrkosektorn	-0,4	-0,4	-0,5	-0,1	0,4	0,4	-0,9	-1,1	0,0	0,0
varav EU	0,0	0,1	0,0	0,2	-3,0	-3,2	6,4	0,2	0,1	0,0
Anstånd	-0,2	0,0	-0,2	0,0	-1,2	1,1	1,4	1,3	1,2	1,1
Statens skatteinkomster	**637,9**	**672,4**	**743,1**	**806,3**	**815,5**	**808,9**	**692,2**	**707,8**	**750,0**	**762,7**
Övriga inkomster	**23,8**	**22,1**	**2,7**	**4,0**	**48,2**	**92,4**	**1,3**	**3,2**	**4,5**	**8,5**
2000 Inkomster av statens verksamhet	24,1	29,2	27,5	43,4	66,5	53,0	46,7	43,1	43,8	47,1
3000 Inkomster av försåld egendom	0,0	0,1	6,7	0,1	18,0	76,5	0,1	0,0	0,0	0,0
4000 Återbetalning av lån	2,5	2,4	2,3	2,1	2,0	1,9	1,7	1,7	1,6	1,4
5000 Kalkylmässiga inkomster	9,5	8,3	8,8	7,8	8,2	8,7	8,9	9,0	9,4	9,6
6000 Bidrag från EU	12,0	11,6	12,6	12,4	13,0	11,0	11,9	11,8	12,1	11,9
7000 Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet	-17,3	-21,8	-41,5	-48,2	-51,9	-56,3	-67,7	-62,2	-62,1	-61,4
8000 Utgifter som ges som krediteringar på skattekontot	-7,0	-7,7	-13,6	-13,7	-7,7	-2,4	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2
Statsbudgetens inkomster	**661,7**	**694,4**	**745,8**	**810,3**	**863,7**	**901,3**	**693,5**	**711,0**	**754,5**	**771,2**

Tabell 7.4 visar utvecklingen av kommunernas skatteunderlag. Den kraftigt försämrade arbetsmarknaden medför ett dramatiskt fall i utvecklingen av kommunernas skatteunderlag. Men även om lönesumman faller både 2009 och 2010 får inte detta fullt genomslag eftersom en del av fallet i skattebasen kompenseras av ökade transfereringar.

Tabell 7.4 Utvecklingen av kommunernas skatteunderlag

Procentuell utveckling

	Utfall 2007	Prognos 2008	2009	2010	2011	2012
Aktuell beräkning	**5,6**	**5,2**	**0,6**	**0,6**	**2,0**	**3,1**
Prop. 2008/09:97[1]	5,6	5,9	3,4	2,4	3,9	
BP09	5,6	6,0	4,0	3,7	4,6	

[1]Avser prognosen i prop. 2008/09:97 Åtgärder för jobb och omställning.

Indirekta skatter på arbete

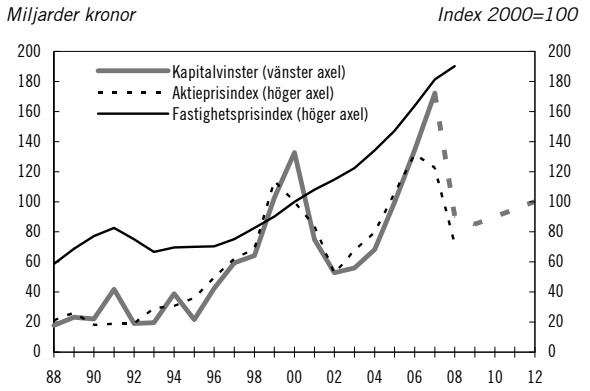
Den kraftiga försämringen på arbetsmarknaden påverkar prognosen för de indirekta skatterna på arbete. Även underlaget för socialavgifterna minskar för första gången sedan 1993 och intäkterna faller mellan 2008 och 2009. De lägre intäkterna förklaras också av att socialavgifterna sänktes med 1 procentenhet samt att nedsättningen av avgifterna för unga utvidgades från 2009. Indirekta skatter på arbete väntas totalt uppgå till 383 miljarder kronor 2009, vilket är 6 procent lägre än 2008.

7.1.2 Skatt på kapital

Skatt på hushållens kapitalinkomster

Den största delen av hushållens skatt på kapital kommer från realiserade kapitalvinster. Kapitalvinsterna kan variera kraftigt mellan åren, vilket leder till att även hushållens kapitalskatt varierar. Kapitalvinsternas storlek beror på utvecklingen av marknadsvärdet av olika tillgångar samt när de ackumulerade vinsterna realiseras. Diagram 7.4 visar aktieprisindex och fastighetsprisindex mellan 1988 och 2008 tillsammans med utfall och prognos för kapitalvinsterna (prognosen illustreras med en streckad linje). Upp- och nedgångar i realiserade kapitalvinster följder i stor utsträckning variationerna i aktieprisindex, dock med viss tidsförskjutning.

Diagram 7.4 Kapitalvinster, aktieprisindex och fastighetsprisindex



Källor: Statistiska Centralbyrån, Affärsvärlden, Finansdepartementet.

Flera års stigande priser på de finansiella marknaderna och fastighetsmarknaden har inneburit höga taxerade kapitalvinster de senaste åren. Under 2007 uppgick kapitalvinsterna till 172 miljarder kronor. Det motsvarar 5,6 procent av BNP vilket nästan är i nivå med kapitalvinsternas andel 2000. Ungefär halva beloppet avsåg vinster på finansiella tillgångar medan cirka 40 procent avsåg vinster från försäljning av småhus och bostadsrätter.

Den kraftiga nedgången på börsen under 2008, i kombination med den finansiella oron under året, medför att kapitalvinsterna bedöms falla till 91 miljarder kronor 2008. Börsnedgången innebär också att kapitalförlusterna ökar. Sammantaget bedöms hushållens skatt på kapitalinkomster uppgå till 21 miljarder kronor 2008.

Kapitalvinsterna bedöms vara fortsatt låga under 2009 och uppgå till 85 miljarder kronor. Den kraftiga börsnedgången under 2008 innebär att börsen måste gå upp relativt kraftigt innan hushållen åter har finansiella vinster att realisera.

På grund av svårigheterna med att göra prognoser för kapitalvinster antas att kapitalvinsterna på längre sikt återgår till en historisk nivå på 3 procent av BNP.

Skatt på företagsvinster

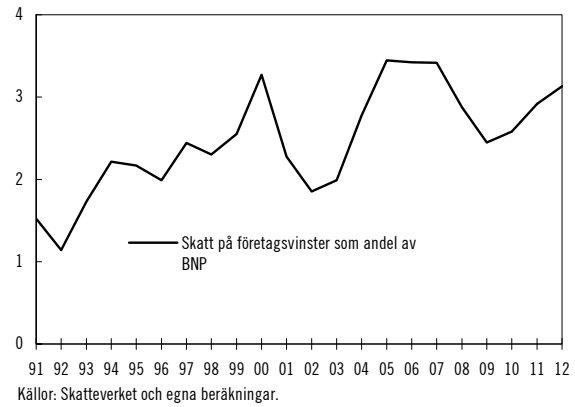
De senaste åren har intäkterna från skatt på företagsvinster ökat till följd av en stark vinstutveckling i företagen. Under 2007 dämpades utvecklingen av företagens resultat något jämfört med tidigare år och skatteintäkterna uppgick till 105 miljarder kronor. År 2007 uppgick skatteintäkterna till 3,4 procent av BNP, vilket kan jämföras med år 2000 då intäkterna, exklusive de tillfälliga skatteintäkterna från återbetalningen från Alecta, uppgick till 2,8 procent av BNP.

Som en följd av den snabba inbromsningen av den ekonomiska konjunkturen och den finansiella oron under 2008 föll vinsterna i företagen dramatiskt under fjärde kvartalet 2008. Orderingången sjönk kraftigt för många företag, t.ex. inom verkstadssektorn, och bankernas kreditförluster började stiga. Mot bakgrund av detta bedöms skatteintäkterna från företagsvinster falla 2008 jämfört med 2007 och uppgå till 91 miljarder kronor, vilket som andel av BNP är i nivå med intäkterna 2000.

Lågkonjunkturen får stort genomslag i prognosen även för 2009. Den svenska företagssektorns starka exportberoende gör att den dämpade internationella investeringskonjunkturen får särskilt stor effekt. Samtidigt bedöms banksektorn drabbas av stora kreditförluster, även i de svenska verksamheterna. Till följd av kreditförlusterna faller skatteintäkterna från banksektorn under 2009. Sammantaget bedöms skatteintäkterna från skatt på företagsvinster minska med cirka 17 miljarder kronor till 74 miljarder kronor 2009.

Efter två år med minskande skatteintäkter bedöms intäkterna öka igen 2010. Detta beror framför allt på att företagens kostnader är bättre anpassade till den efterfrågan som råder. År 2009 belastas företagens resultat av kostnader för varsel och uppsägningar, något som inte bedöms tynga resultaten i lika stor utsträckning under 2010. Ökningen av skatteintäkterna är relativt liten, men i takt med att ekonomin återhämtar sig ökar skatteintäkterna kraftigare 2011–2012.

Diagram 7.5 Skatt på företagsvinster som andel av BNP 1991–2012



Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

Diagram 7.5 visar skatteintäkterna från skatt på företagsvinster i procent av BNP mellan 1991 och 2012. Mellan 2007 och 2008 bedöms skattens andel falla från 3,4 till 2,9 procent av BNP. Under 2009 faller andelen ytterligare.

Avkastningsskatt

Prognosen för intäkterna från avkastningsskatten för 2008 är 16 miljarder kronor. Den svaga börsutvecklingen under 2008 medför att det kapitalunderlag som ligger till grund för skatten 2009 minskar och skatteintäkterna bedöms falla till 14 miljarder kronor 2009. Avkastningsskatten påverkas i stor utsträckning av utvecklingen av statslåneräntan. Om statslåneräntan faller med 1 procentenheter faller skatteintäkterna med drygt 3 miljarder kronor det kommande året. Till följd av den låga räntenivån under 2009 faller intäkterna tämligen kraftigt 2010 och förväntas uppgå till 11 miljarder kronor.

Fastighetsskatt och kommunal fastighetsavgift

Intäkterna från den kommunala fastighetsavgiften beräknas uppgå till 11,2 miljarder kronor för småhus och 2,8 miljarder kronor för bostadslägenheter 2009. Intäkterna stiger jämfört med 2008 dels till följd av indexeringen av den maximala avgiften, dels till följd av fastighetstaxeringen för småhus under 2009. Fastighetstaxeringen medför att intäkterna ökar med cirka 1 miljard kronor.

7.1.3 Skatt på konsumtion

Cirka 70 procent av intäkterna från skatt på konsumtion och insatsvaror utgörs av mervärdesskatt medan resterande del utgörs av punktskatter. Trots ökade disponibla inkomster och fortsatt låga räntor under 2009, något som bör gynna hushållens konsumtion, gör osäkerheten på arbetsmarknaden, de finansiella marknaderna och fastighetsmarknaden hushållen försiktiga. Detta märks även på den kraftiga ökningen av hushållens sparkvot. Den sämre konjunkturen medför att hushållens konsumtion antas minska 2009 både i fasta och löpande priser, vilket framför allt påverkar intäkterna från mervärdesskatten.

Sammanlagt väntas intäkterna från skatt på konsumtion falla under 2009 och uppgå till 409 miljarder kronor. Utvecklingstakten för intäkterna från skatt på konsumtion ökar 2010–2012 till följd av en viss återhämtning i ekonomin. Prognosen för skatt på konsumtion och insatsvaror redovisas i tabell 7.5.

Tabell 7.5 Skatt på konsumtion och insatsvaror

Miljarder kronor och procentuell förändring

	2008	2009	2010	2011	2012
Aktuell prognos (mdkr)	**419**	**409**	**411**	**420**	**432**
Utveckling i procent	**4,8**	**-2,4**	**0,6**	**2,1**	**2,9**
Mervärdesskatt	5,4	-3,7	0,8	2,7	3,6
Punktskatter	3,2	1,1	0,0	0,7	1,2

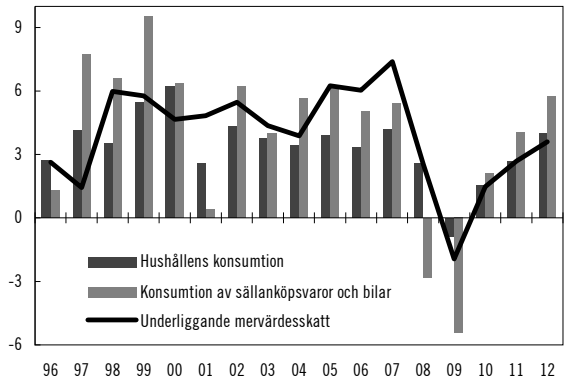
Mervärdesskatt

Den kraftigt dämpade utvecklingen av hushållens konsumtion och bostadsinvesteringar innebär att intäkterna från mervärdesskatten bedöms falla 2009. I takt med att hushållens konsumtion ökar stiger intäkterna från mervärdesskatt åter 2010–2012.

Den underliggande utvecklingen för mervärdesskatteintäkterna, dvs. utvecklingen där effekten av skatte- och redovisningsändringar är exkluderad, är -1,9 procent 2009 och 1,5 procent 2010. En nedgång i de underliggande mervärdesskatteintäkterna mellan två år är väldigt sällsynt. Nedgången i skatteintäkterna bedöms bli större än nedgången av hushållens konsumtion i löpande priser. Detta beror främst på en ändrad sammansättning i konsumtionen. Efterfrågan på varor som beskattas med den högsta mervärdesskattesatsen, bilar och andra sällanköpsvaror, faller relativt mycket jämfört med andra varor. En lägre efterfrågan på sällanköpsvaror märktes redan i slutet av 2008 i samband med inbromsningen av konjunkturen. Även bostadsinvesteringarna förväntas falla under 2009 jämfört med 2008, vilket ytterligare befäster nedgången av mervärdesskatteintäkterna 2009.

Diagram 7.6 Hushållens konsumtion i löpande priser och underliggande intäkter från mervärdesskatt 1996–2012

Procentuell förändring



Källor: Skatteverket, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Diagram 7.6 visar utvecklingen av de underliggande mervärdesskatteintäkterna, hushållens totala konsumtion i löpande priser och hushållens konsumtion av bilar och sällanköpsvaror 1996–2012. Sett till perioden 1996–2012 är 2009 det enda år där de underliggande mervärdesskatteintäkterna minskar. I diagrammet framgår även det dramatiska fallet i hushållens konsumtion av bilar och andra sällanköpsvaror som påbörjades hösten 2008 och som förväntas nå sin botten 2009.

Punktskatter

Intäkterna från skatt på energi utgör mer än hälften av de totala punktskatteintäkterna och beräknas öka med 1,7 procent 2009, detta trots nedgången i hushållens konsumtion och den fallande industriproduktionen. Ökningen förklaras i stället av att KPI mellan juni 2007 och juni 2008 har stigit förhållandevis mycket. Det är det inflationsmåttet som ligger till grund för uppräkningen av flertalet skattesatser inom energiskatteområdet 2009. Inflationen prognoseras dock bli betydligt lägre framöver, vilket bidrar till att intäkterna från skatt på energi förväntas falla något 2010 och utvecklas svagt 2011–2012.

Intäkterna från övriga punktskatter bedöms öka mycket svagt 2009–2012 till följd av en svag utveckling av hushållens konsumtion. En lägre varuimport till följd av en svagare kronkurs förväntas leda till lägre intäkter från skatt på import 2009–2012.

7.1.4 Skattekvot

Skattekvoten visar förhållandet mellan de totala skatteintäkterna och BNP. I tabell 7.6 redovisas skattekvoten mellan 2007 och 2012.

Tabell 7.6 Skattekvot

Procent av BNP

	Utfall	Prognos				
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Skattekvot	**48,3**	**47,1**	**46,6**	**46,6**	**46,0**	**45,6**
varav						
Skatt på arbete	28,5	28,7	28,5	28,4	27,7	27,3
Skatt på kapital	6,8	5,2	4,7	4,8	5,2	5,4
Skatt på konsumtion	13,0	13,3	13,5	13,5	13,2	13,0
Övriga skatter	0,0	-0,1	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1
Exkl. skatt på transfereringar	**44,9**	**43,7**	**42,7**	**42,6**	**42,2**	**41,8**

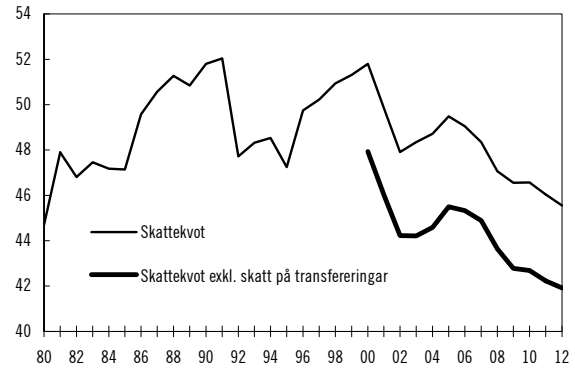
Tabellen visar även skattekvoten exklusive skatt på offentliga transfereringar. En övergång från brutto- till nettoredovisning, där bl.a. pensioner, sjuk- och föräldrapenning och ersättningar vid arbetslöshet är skattefria, skulle minska skattekvoten med cirka 4 procentenheter. De offentliga finanserna skulle dock inte påverkas.

Skattekvoten faller med 1,2 procentenheter mellan 2007 och 2008. Det beror i huvudsak på att intäkterna från skatt på kapital väntas falla kraftigt. År 2009 faller skattekvoten med ytterligare 0,5 procentenheter.

Diagram 7.7 visar utvecklingen av skattekvoten mellan 1980 och 2012.

Diagram 7.7 Skattekvot 1980–2012

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Internationella jämförelser av skattekvoter är svåra att göra eftersom olika länders skattelagstiftningar behandlar inkomster och avdrag på skilda sätt. Ett land som t.ex. ger stöd till barnfamiljer via en transferering får en högre skattekvot jämfört med ett land som i stället ger stödet via ett inkomstavdrag eller en skattereduktion.

Dessutom behandlas transfereringar till hushåll skattemässigt olika i olika länder. Sverige har jämfört med andra länder en hög andel skattepliktiga transfereringar. Vid internationella jämförelser är ett alternativ att använda skattekvoten exklusive skatt på transfereringar.

Även om det går att beakta några av olikheterna i skatte- och transfereringssystemen riskerar jämförelser mellan länder att bli haltande eftersom skattekvoten inte tar hänsyn till hur de olika ländernas trygghetssystem finansieras. Vissa länder har t.ex. stora inslag av obligatoriska avtalsförsäkringar, som för den enskilde individen har en skatteliknande karaktär, medan andra länder finansierar samma försäkringstyper med skatter. Jämförelser av skattekvoter bör så långt som möjligt även beakta dessa olikheter för att ge en rättvisande ekonomisk innebörd.

I tabell 7.7 redovisas skattekvoten i OECD-länderna för år 2006. Dessutom visas förändringen av skattekvoten mellan 2000 och 2006.

Tabell 7.7 Skattekvoten i OECD-länderna

Procent av BNP

	Redovisad skattekvot 2006	Förändring av skattekvot 2000–2006
Danmark	49,1	-0,3
Sverige	49,1	-2,7
Belgien	44,5	-0,4
Frankrike	44,2	-0,2
Norge	43,9	1,3
Finland	43,5	-3,7
Italien	42,1	-0,2
Österrike	41,7	-0,9
Island	41,5	4,3
Nederländerna	39,3	-0,4
Ungern	37,1	-0,9
Storbritannien	37,1	0,0
Tjeckien	36,9	1,6
Nya Zeeland	36,7	3,1
Spanien	36,6	2,4
Luxemburg	35,9	-3,2
Portugal	35,7	1,6
Tyskland	35,6	-1,6
Polen	33,5	-1,1
Kanada	33,3	-2,3
Irland	31,9	0,2
Grekland	31,3	-2,8
Australien	30,6	-0,5
Slovakien	29,8	-4,0
Schweiz	29,6	-0,4
Förenta staterna	28,0	-1,9
Japan	27,9	0,9
Korea	26,8	3,2
Turkiet	24,5	0,3
Mexiko	20,6	2,1
OECD-länderna	**35,9**	**-0,2**
EU-15	**39,8**	**-0,8**

Källa: OECD

7.2 Statsbudgetens inkomster

7.2.1 Skatteinkomster

I statsbudgeten tillämpas periodiserad redovisning av skatterna. Det innebär att skatterna redovisas under det inkomstår då den skattepliktiga händelsen ägde rum. Statens skatteintäkter, som t.ex. kan avläsas i tabell 7.8, är således periodiserade. Statsbudgetens totala inkomster ska enligt lagen (1996:1059) om statsbudgeten redovisas kassamässigt. Därför finns även en kassamässig redovisning av statens skatter. Skatteinkomsterna utgörs av betalningsflöden som kan avse skatter för flera olika inkomstår. Skillnaden mellan statens skatteintäkter och statens skatteinkomster utgörs av periodiseringar. Periodiseringarna består i sin tur av uppbörds- och betalningsförskjutningar samt anstånd.

Tabell 7.8 Statsbudgetens inkomster 2007–2012

Miljarder kronor

	Utfall	Prognos				
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Statens skatteintäkter	**826,1**	**786,3**	**703,0**	**708,9**	**738,4**	**772,4**
Periodiseringar	-10,6	22,6	-10,8	-1,1	11,6	-9,7
Statens skatteinkomster	**815,5**	**808,9**	**692,2**	**707,8**	**750,0**	**762,7**
Övriga inkomster	**48,2**	**92,4**	**1,3**	**3,2**	**4,5**	**8,5**
2000 Inkomster av statens verksamhet	66,5	53,0	46,7	43,1	43,8	47,1
3000 Inkomster av försåld egendom	18,0	76,5	0,1	0,0	0,0	0,0
4000 Återbetalning av lån	2,0	1,9	1,7	1,7	1,6	1,4
5000 Kalkylmässiga inkomster	8,2	8,7	8,9	9,0	9,4	9,6
6000 Bidrag från EU	13,0	11,0	11,9	11,8	12,1	11,9
7000 Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet	-51,9	-56,3	-67,7	-62,2	-62,1	-61,4
8000 Utgifter som ges som krediteringar på skattekonto	-7,7	-2,4	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2
Statsbudgetens inkomster	**863,7**	**901,3**	**693,5**	**711,0**	**754,5**	**771,2**

Anm.: Beloppen är avrundade och överensstämmer därför inte alltid med summan. För 2009–2012 har försäljningsinkomsterna av statligt aktieinnehav beräkningstekniskt antagits uppgå till 0 miljarder kronor per år

För 2009 beräknas statens skatteintäkter uppgå till 703 miljarder kronor. Intäkterna minskar med 83 miljarder kronor jämfört med 2008, varav drygt hälften beror på minskade intäkter från skatt på arbete. Skatt på arbete minskar både till följd av det ekonomiska läget och till följd av skattesänkningar på närmare 40 miljarder kronor.

För 2009 beräknas periodiseringarna uppgå till -10,6 miljarder kronor, vilket innebär att de

kassamässiga skatteinkomsterna är lägre än intäkterna.

7.2.2 Övriga inkomster

I tabell 7.8 redovisas utfall och prognoser för statens övriga inkomster för åren 2007–2012 uppdelade per inkomsttyp.

År 2008 uppgick statens övriga inkomster till sammanlagt 92,4 miljarder kronor. Det är 44,5 miljarder kronor högre än 2007. Denna ökning förklaras främst av högre inkomster från försåld egendom än 2007. Dessutom minskade utgifterna som ges som krediteringar på skattekonto. År 2009 beräknas statens övriga inkomster minska till 1,3 miljarder kronor för att under perioden 2010–2012 successivt öka, se tabell 7.8

Inkomster av statens verksamhet består bland annat av utdelningar från statligt aktieinnehav, affärsverkens inlevererade överskott, Riksbankens inlevererade överskott, ränteinkomster och offentligrättsliga avgifter. Förändringarna av dessa inkomster under perioden 2009–2012 beror till stor del på aktieutdelningar från statens bolag. Utdelningarna, exklusive AB Svenska Spel, uppgick till ca 25,0 miljarder kronor 2008. Cirka 4,6 miljarder kronor utgjordes av utdelningar av engångskaraktär utöver de ordinarie utdelningarna avseende 2007 års resultat. Aktieutdelningarna under 2009, avseende 2008 års resultat, beräknas uppgå till ca 19,0 miljarder kronor varav ca 2,9 miljarder kronor härrör från försäljning av statens aktieinnehav i bolaget Beam, vilket avyttrades separat i anslutning till försäljningen av bolaget Vin & Sprit AB. Ägarandelen i Beam placerades i bolaget Preaktio AB som avyttrade den statliga ägarandelen och sedan genomförde en extraordinär utdelning av försäljningssumman. Prognosen för utdelningarna för perioden 2010–2012 är behäftade med betydande osäkerhet. De bedöms dock bli något lägre än utdelningarna under 2009. Intäkterna från arbetslöshetsavgiften förväntas öka mellan 2008 och 2011 med ca 1,0 miljarder.

Utfallet för *Inkomster av försåld egendom* blev 76,5 miljarder kronor 2008 genom försäljning av statens ägandeskap i Vin & Sprit, OMX samt Vasakronan. För 2009–2012 har inkomsterna från försäljning av statligt aktieinnehav beräkningstekniskt antagits till noll, vilket är en nedrevidering med 50,0 miljarder kronor per år jämfört med budgetpropositionen för 2009.

Bidrag m.m. från EU innefattar bidrag från olika EU-fonder. De största enskilda bidragen avser jordbruksstöd, bidrag från Europeiska regionala utvecklingsfonden samt bidrag från Europeiska socialfonden. Inkomsterna under 2008 uppgick sammantaget till 11,0 miljarder kronor. Inkomsterna bedöms öka något för åren framöver och beräknas uppgå till 11,9 miljarder kronor 2012.

Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet utgörs av avräkningar och tillkommande inkomster. Avräkningar är intäkter som förs till fonder utanför statsbudgeten, avräknad mervärdesskatt för statliga myndigheter och kompensation för mervärdesskatt till kommunsektorn. De tillkommande inkomsterna består av EU-skatter och kommunala utjämningsavgifter som rör kostnadsutjämningssystemet för verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Huvuddelen av de tillkommande inkomsterna utgörs av EU-skatterna. De omfattar tullmedel och den momsbaserade EU-avgiften. År 2009 beräknas de tillkommande inkomsterna minska beroende på att det egnamedelsystem som ingick i uppgörelsen om EU:s fleråriga budgetram 2007–2013 beräknas träda i kraft under året. Uppgörelsen innebär att Sveriges mervärdesskattebaserade EU-avgift sänks.

Vissa krediteringar som ges på skattekonton är stöd som enligt nationalräkenskaperna är att likställa med utgifter. För ökad transparens redovisas dessa utgifter under en egen inkomsttyp: 8000 *Utgifter som ges som krediteringar på skattekonto*. Krediteringarna minskar från -7,7 miljarder kronor 2007 till -0,2 miljarder kronor 2012. Det beror på att flera av stöden som tidigare betalades ut via krediteringar på skattekonto antingen har upphört eller flyttats till statsbudgetens utgiftssida i form av anslag. År 2009-2012 inkluderas endast en kreditering för jämställdhetsbonus.

Tabell 7.9 Regeländringar, bruttoeffekter i förhållande till föregående år

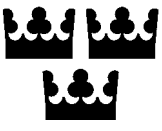
Miljarder kronor

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Skatt på arbete	**5,5**	**2,0**	**-12,4**	**-10,9**	**-34,6**	**-12,5**	**-40,7**	**0,0**	**0,0**	**0,0**
Kommunal skatt	*1,2*	*4,6*	*-1,0*	*-0,4*	*1,8*	*0,3*	*-0,2*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
Förändrad medelutdebitering	8,5	4,6	1,2	-0,1	-0,5	-1,8	1,3			
Fast belopp 200 kr			-1,3							
Begränsat avdrag för allmän pensionsavgift			3,0	3,1						
Ändringar av grundavdraget	-7,3	0,0	-3,7	-3,1	0,6		-1,9			
Ändrade avdragsregler (lånedatorer, pensionssparande m.m.)					1,7	2,1	0,4			
Övrigt			-0,2	-0,3						
Statlig skatt	*0,0*	*0,7*	*0,7*	*0,8*	*0,5*	*0,0*	*-4,2*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
Skiktgränsjusteringar		0,7	0,7	0,8			-4,2			
Övrigt			-0,1		0,5					
Skattereduktioner	*4,3*	*-2,0*	*-9,9*	*-8,5*	*-36,1*	*-11,4*	*-14,5*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
Skattereduktion jobbskatteavdrag					-39,9	-10,7	-10,8			
Skattereduktion hushållstjänster					-0,7	-0,7	-3,7			
Skattereduktion låg- och medelinkomsttagare (1 320 kr)	4,3									
Skattereduktion allmän pensionsavgift			-9,4	-9,7						
Skattereduktion fackföreningsavgift (2002), slopad (2007)					4,1					
Övrigt		-2,0	-0,5	1,2	0,4					
Socialavgifter	*0,0*	*-1,2*	*-2,1*	*-2,8*	*-0,8*	*-1,3*	*-21,7*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
Sänkning socialavgift		-1,2	-2,5	-2,1	-1,1	-0,7	-12,8			
Nedsättning socialavgift			0,4	-0,7	0,2	-0,7	-9,0			
Skatt på kapital	**-0,4**	**-1,4**	**-2,5**	**-1,8**	**-10,6**	**4,1**	**1,2**	**0,2**	**0,1**	**0,0**
Inkomstskatt företag	*0,0*	*-0,8*	*1,2*	*0,2*	*-1,2*	*3,5*	*1,6*	*0,1*	*0,1*	*0,0*
Räntebeläggning av periodiseringsfonder 2005			1,5							
Återköp aktier, sänkt skatt investmentbolag, ändrade 3:12-regler					-0,3	3,5	1,6	0,1	0,1	
Avskaffad schablonintäktsbeskattning bostadsrättsföreningar					-1,0					
Skattereduktion ROT (2004), stormskadad skog (2005-2007)		-0,8	-0,3	0,2	0,1					
Fastighetsskatt	*-0,4*	*-0,3*	*0,0*	*-1,9*	*-2,5*	*-3,6*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
Frysning av skatteunderlag 2006 års nivå, småhus, hyreshus					-1,7					
Flerbostadshus: sänkt skattesats samt övergång till kommunal avg.-08					-0,8	-0,4				
Småhus: sänkt skattesats samt övergång till kommunal avg.-08						-3,9				
Begr. regel, nytt taxeringsförfarande, begränsning markvärde	-0,4	-0,3	0,0	-3,3						
Vattenkraft: skattesatsändring från 2,21 till 0,5 till 1,7 till 2,2 %				1,4		0,6				
Övriga skatter på kapital	*0,0*	*-0,3*	*-3,7*	*-0,1*	*-6,9*	*4,3*	*-0,4*	*0,1*	*-0,1*	*0,0*
Höjd kapitalvinstskatt för privatbostäder från 15 till 20 till 22 %						1,1				
Förmögenhetsskatt: höjda fribelopp, sänkt skatt, fryst underlag, slopad			-1,1		-6,9					
Förändrade uppskovsregler, höjt belopp privatbostad, 3:12-regler			0,0	-0,1		3,2	-0,4	0,1	-0,1	
Slopad arvsskatt mellan makar, slopad arvs- och gåvoskatt (2005)		-0,3	-2,6							
Skatt på konsumtion och insatsvaror	**3,1**	**2,1**	**3,4**	**2,8**	**3,2**	**6,8**	**0,4**	**0,1**	**0,0**	**0,0**
Skatt på energi och miljö	*3,1*	*2,2*	*1,9*	*2,3*	*0,1*	*2,8*	*-0,1*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
Energiskatt	1,8	1,4	2,7	0,5	0,0	0,5	0,1			
Koldioxidskatt	0,9	0,8	-0,8	0,2	0,1	1,5	-0,1			
Övriga energiskatter		0,0		1,4	0,0	0,8				
Avfallsskatt, naturgrusskatt m.m.	0,4			0,2						
Övriga skatter på konsumtion och insatsvaror	*0,1*	*-0,1*	*1,6*	*0,5*	*3,1*	*4,0*	*0,5*	*0,1*	*0,0*	*0,0*
Sänkt skatt vissa byggtjänster, ändrad redovisning	0,0	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	0,1	0,5	0,1		
Moms skidliftar 12 till 6 %					-0,1					
Skatt på vägtrafik m.m.			1,8	0,7	1,3	2,2				
Skatt på tobak	0,1			0,3	2,1	1,5				
Skatt på alkohol						0,3				
Reklamskatt				-0,3		-0,1				
Totala skatteintäkter	**8,3**	**2,7**	**-11,4**	**-9,8**	**-42,0**	**-1,5**	**-39,1**	**0,3**	**0,1**	**0,0**

Anm.: Beloppen är periodiserade bruttoförändringar.

8

Utgifter



8 Utgifter

Sammanfattning

- Den offentliga sektorns utgifter som andel av BNP ökar kraftigt till följd av lågkonjunkturen.
- Utgifterna i ålderspensionssystemet ökar med ca 9 procent 2009, bl.a. till följd av en relativt kraftig ökning av antalet pensionärer.
- Kommunsektorns utgifter som andel av BNP ökar 2009. Det finansiella sparandet försämras under de kommande åren. För att nå målet om god ekonomisk hushållning måste möjligheterna att effektivare utnyttja resurserna tas till vara.
- De utgifter som omfattas av utgiftstaket ökar med 88 miljarder kronor mellan 2008 och 2012. Det innebär att de ökar från 30 till 31 procent av BNP under perioden.

I detta kapitel redovisas utvecklingen av utgifterna i två strukturer, dels enligt nationalräkenskaperna, dels enligt redovisningen i statsbudgetens struktur. I avsnitt 8.1 redovisas den offentliga sektorns utgifter enligt nationalräkenskaperna uppdelat på de olika sektorerna och fördelat på olika utgiftsslag. I avsnitt 8.2 redovisas och analyseras statsbudgetens utgifter och de takbegränsade utgifternas utveckling.

8.1 Den konsoliderade offentliga sektorns utgifter

Den offentliga sektorn består förutom av staten även av ålderspensionssystemet (inkomstpensionen) och den kommunala sektorn. Summan av de offentliga sektorernas utgifter uppgick till 1 773 miljarder kronor eller 56,1 procent av BNP 2008. Konsoliderat för transfereringar mellan sektorerna, som huvudsakligen består av statsbidrag till kommunsektorn och statliga ålderspensionsavgifter, uppgick den offentliga sektorns utgifter inklusive räntor till 1 589 miljarder kronor eller 50,3 procent av BNP 2008. I tabell 8.1 nedan redovisas de offentliga sektorernas utgifter före och efter konsolidering för interna transaktioner.

Tabell 8.1 Den offentliga sektorns utgifter

Procent av BNP

	2008	2009	2010	2011	2012
Offentliga sektorernas utgifter före konsolidering	**56,1**	**61,3**	**62,4**	**60,9**	**59,1**
Primära utgifter	54,4	59,9	61.0	59,5	57,5
Staten	25,1	28,2	28,6	27,7	26,2
Kommuner	22,9	24,4	24,7	24,2	23,6
ÅP-systemet	6,4	7,3	7,6	7,6	7,7
Räntor	1,7	1,4	1,4	1,5	1,7
Inomoffentligt	5,8	6,4	6,3	6,2	5,9
Konsoliderad offentlig sektor	**50,3**	**54,8**	**56,1**	**54,8**	**53,2**
Primära utgifter	48,6	53,5	54,7	53,3	51,6
Staten	19,6	22,0	22,6	21,7	20,5
Kommuner	22,7	24,2	24,6	24,0	23,4
ÅP-systemet	6,4	7,3	7,5	7,6	7,7
Räntor	1,7	1,3	1,4	1,5	1,6

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Konsolideringen består i huvudsak av statens bidrag till kommunsektorn, som i nationalräkenskapernas redovisning även inkluderar återbetalning av den mervärdesskatt som belastar kommunernas utgifter. En annan större post är statliga ålderspensionsavgifter till ålderspensionssystemet. Konsolideringen innebär att statens primära utgifter är 5–6 procent av BNP

lägre än de utgifter som redovisas i den statliga sektorn.

Före konsolidering ligger den största delen av utgifterna i staten. Konsoliderat är den kommunala sektorns utgifter större än statens.

Utvecklingen under perioden är likartad för sektorerna såväl före som efter konsolidering. De primära utgifterna ökar kraftigt som andel av BNP för alla sektorerna 2009. Detta är en följd av att utgifterna stiger samtidigt som BNP minskar i löpande priser. År 2011 börjar utgiftskvoten minska men nivån 2012 på 53,2 procent av BNP är den högsta sedan 2003, se diagram 8.1.

Diagram 8.1 Den konsoliderade offentliga sektorns utgifter 2000–2012

Procent av BNP

Källa: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

I nationalräkenskaperna klassificeras utgifterna som konsumtion, investeringar och transfereringar inklusive subventioner. Konsumtion och investeringar utgör en direkt resursförbrukning och ingår i BNP från användningssidan (försörjningsbalansen). Transfereringarna kan tillfalla hushålls- eller företagssektorn eller utlandet. Konsumtionen utgör drygt hälften av utgifterna medan transfereringar till hushåll uppgår till drygt 30 procent.

Den offentliga konsumtionen uppgick 2008 till 26,4 procent av BNP och svarar för drygt hälften av utgifterna. Transfereringarna till hushållen motsvarade 15,8 procent av BNP 2008. Under 2009 och 2010 ökar alla typer av utgifter i relation till BNP med undantag av ränteutgifterna. I löpande priser ökar utgifterna med 4,5 procent 2009 och 3 procent 2010.

Tabell 8.2 Den konsoliderade offentliga sektorns utgifter

Procent av BNP, om annat ej anges

	2008	2009	2010	2011	2012
Konsumtion	26,4	28,4	28,8	28,1	27,3
Investeringar	3,1	3,4	3,5	3,3	3,2
Transfereringar till hushåll	15,8	17,8	18,4	18,1	17,5
Övriga transfereringar	3,2	3,8	3,9	3,7	3,6
Ränteutgifter	1,7	1,3	1,4	1,5	1,6
Summa utgifter	**50,3**	**54,8**	**56,1**	**54,8**	**53,2**
Exklusive räntor	48,6	53,5	54,7	53,3	51,6
Totala utgifter, mdkr	1 589	1 659	1 708	1 738	1 772
Exklusive räntor, mdkr	1 535	1 618	1 665	1 692	1 718

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

8.1.1 Ålderspensionssystemet

Ålderspensionssystemets utgifter uppgick 2008 till 6,4 procent av BNP. Pensionsutbetalningarna ökar med 9 procent 2009. Den kraftiga ökningen beror dels på att pensionerna skrivs upp med 4,5 procent genom följsamhetsindexeringen, dels på att antalet pensionärer ökar med 4 procent. Med ett antagande om ett balanstal på 1,0 för 2010 till 2012 ökar utgifterna till 7,7 procent av BNP 2012 (se avsnitt 8.2.1 nedan om balanstalet och ålderspensionssystemets utgifter).

8.1.2 Kommunsektorn

Kommunsektorns utgifter uppgick 2008 till 731 miljarder kronor, vilket motsvarar 23,2 procent av BNP. Sektorns utgifter som andel av BNP blev därmed 0,8 procentenheter högre än 2007. En bidragande orsak till denna utveckling var att den kommunala timlönen ökade med över 5 procent 2008.

Av kommunsektorns utgifter går ca 85 procent till konsumtion, som i sin tur huvudsakligen utgörs av tjänster. Löner och arbetsgivaravgifter uppgår till ca 58 procent av konsumtionsutgifterna medan ca 33 procent går till förbrukning av varor och tjänster, varav sociala naturaförmåner svarar för ca 14 procentenheter. Konsumtion av skattefinansierade tjänster som produceras i näringslivet redovisas som sociala naturaförmåner.

Tabell 8.3 visar hur de olika utgiftsslagen väntas utvecklas under 2009–2012. Den snabba försämringen på arbetsmarknaden påverkar kommunernas inkomster och utrymmet för den kommunala konsumtionen. Konsumtionsutgift-

erna beräknas därför utvecklas svagare mellan 2009 och 2012, än under de senaste åren. Det aviserade tillfälliga konjunkturstödet på 7 miljarder kronor för 2010 bedöms dock förhindra att ca 9 300 anställda sägs upp i sektorn 2010.

Trots den aviserade höjningen av statsbidragen 2011 och 2012 med 5 miljarder kronor väntas konsumtionsutgifterna fortsätta att utvecklas svagt.

Tabell 8.3 Kommunsektorns utgifter

Löpande priser, procentuell utveckling om annat ej anges

	Mdkr 2008	2009	2010	2011	2012
Konsumtion	615	2,1	1,6	1,6	2,2
Investeringar	54	0,5	2,0	2,6	3,8
Transfereringar	53	5,9	6,6	3,8	1,0
Ränteutgifter	10	-18,2	-21,2	-12,4	29,7
Summa utgifter	732	2,0	1,7	1,8	2,4

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Av övriga utgifter svarar investeringar för den största enskilda posten, ca 8 procent av de totala utgifterna 2008. Investeringsutgifterna har under de senaste fyra åren ökat kraftigt med sammanlagt ca 33 procent i fasta priser. Under 2009–2012 väntas dessa utgifter utvecklas betydligt svagare.

Transfereringar till hushåll består främst av utbetalningar avseende ekonomiskt bistånd och avtalspensioner. Övriga transfereringar går i huvudsak till näringslivet. Under perioden 2009–2012 bedöms utgifterna för ekonomiskt bistånd öka beroende på det försämrade läget på arbetsmarknaden.

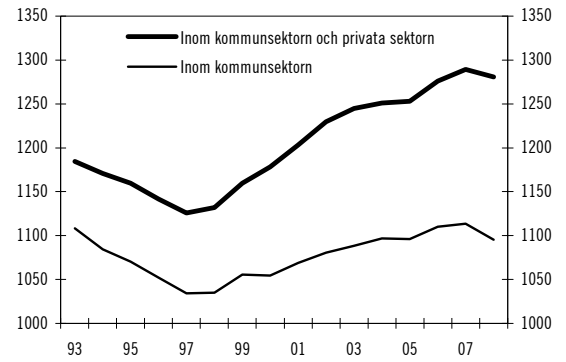
Till följd av främst det låga ränteläget kommer ränteutgifterna att minska kraftigt under perioden 2009–2011, men ökar sedan 2012.

Sociala naturaförmåner

I den kommunala konsumtionen ingår skattefinansierade tjänster, huvudsakligen inom områdena vård, skola och omsorg, som produceras i näringslivet. Andelen sysselsatta i näringslivet inom dessa områden har ökat successivt, se diagram 8.2. Denna utveckling beräknas fortsätta under 2009–2012.

Diagram 8.2 Antal sysselsatta i kommunal sektor och i näringslivets branscher hälso- och sjukvård samt utbildning

Sysselsatta, tusental



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

8.1.3 Staten

Statens utgifter, inklusive ränteutgifter, uppgick till 839 miljarder kronor eller 26,6 procent av BNP 2008. Regeringen räknar med att utgifterna ökar med 5,8 procent 2009. Till ökningen bidrar satsningar på forskning och utbildning samt infrastrukturinvesteringar, reparationer och underhåll av vägar och järnvägar. Bidragen till kommunsektorn har höjts och regeringen föreslår nu ytterligare ökningar med 7 miljarder kronor för 2010 att utbetalas i slutet av 2009. I nationalräkenskaperna redovisas bidragen när de utbetalas, vilket leder till att en minskning av bidragen redovisas för 2010. För 2011 och 2012 föreslår regeringen att statsbidragen höjs med 5 miljarder kronor i nivå. Den stigande arbetslösheten leder till en ökning av transfereringarna till hushållen 2009. Lägre räntor leder till kraftigt sänkta ränteutgifter 2009, trots att statsskulden ökar, se tabell 8.4.

Tabell 8.4 Statens utgifter

Löpande priser, procentuell utveckling

	Mdkr 2008	2009	2010	2011	2012
Konsumtion och investeringar	262	6,9	2,5	0,9	0,7
Inomoffentliga transfereringar	176	6,4	-1,9	2,2	-0,3
Övriga transfereringar	356	8,6	3,6	-0,1	-1,9
Ränteutgifter	45	-25,3	10,5	10,0	16,5
Totala utgifter	**839**	**5,8**	**2,3**	**1,1**	**0,1**

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Nedgången i inflationen och låga löneökningar bidrar till en lägre utveckling av utgifterna under

perioden 2010–2012. Ränteutgifterna ökar då kraftigt till följd av att statskulden stiger.

Nationalräkenskaper och statsbudgeten

Den offentliga sektorns finanser presenteras enligt två redovisningsprinciper, i *nationalräkenskapstermer* (NR) och enligt *statsbudgetdefinition*.

Nationalräkenskaperna är ett internationellt jämförbart räkenskapssystem för hela ekonomin. Syftet med nationalräkenskaperna är att skapa ett internationellt jämförbart system med samma definitioner och avgränsningar. Vid internationella jämförelser är nationalräkenskaperna en av de dominerande datakällorna och används t.ex. inom Stabilitets- och tillväxtpakten för övervakning av EU-ländernas offentliga finanser.

Till skillnad från nationalräkenskaperna definieras *Statsbudgeten* olika i olika länder. I Sverige redovisas utgifterna i stort sett kassamässigt, dvs. när betalningen sker, medan skatterna redovisas intäktsmässigt, dvs. intäkten redovisas det år den är hänförlig till och inte det år när betalningen sker. Däremot redovisas statsbudgetens saldo alltid kassamässigt, vilket innebär att nettot på statsbudgeten i princip motsvarar statens lånebehov. Hur statsbudgeten redovisas regleras bland annat i lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

Kostnadsmässig avräkning av förvaltningsutgifter

I enlighet med regeringens förslag i budgetpropositionen för 2009 beslutade riksdagen om att myndigheternas förvaltningsutgifter från och med 2009 ska avräknas på kostnadsmässig grund. Övergången är av teknisk natur. En utgångspunkt för förändringen är att den inte ska påverka beräkningen av statens kassamässiga budgetsaldo. Inte heller budgeteringsmarginalen påverkas av förändringen. Redovisningen av det finansiella sparandet beräknas enligt nationalräkenskaperna, som grundas på EU:s förordning om det Europeiska national- och regionalräkenskapssystemet (ENS 95), och påverkas därmed inte heller av förändringen. Eftersom redovisningen enligt nationalräkenskaperna är periodiserad (kostnadsmässigt) innebär förändringen en framtida mer likartad redovisning av statens utgifter i nationalräkenskaperna och myndigheternas förvaltningsutgifter i statsbudgeten.

Statens utgifter i nationalräkenskaperna och i statsbudgeten

Enligt nationalräkenskapernas (NR) redovisning var statens utgifter exkl. ränteutgifter 794 miljarder kronor 2008 medan statsbudgetens takbegränsade utgifter uppgick till 742 miljarder kronor, se tabell.

Skillnaden beror till största delen på skillnader i redovisningsprinciper, som motsvaras av lika stora skillnader på inkomstsidan. Den största skillnaden beror på att mervärdesskatt på offentliga sektorns förbrukning ingår i utgifterna för den statliga konsumtionen och investeringarna samt statsbidragen till kommunerna i NR. På statsbudgeten redovisas dessa utgifter exkl. mervärdesskatt, medan mervärdesskatten för staten och kommunsektorn redovisas som en negativ post på statsbudgetens inkomstsida.

Tabell 8.5 Statens utgifter i nationalräkenskaperna och i statsbudgeten

Miljarder kronor, om annat ej anges

	2008	2009	2010	2011	2012
Staten i NR exkl. räntor	**794**	**854**	**871**	**877**	**871**
Procent av BNP	*25,1*	*28,2*	*28,6*	*27,7*	*26,2*
Till budgetredovisningen					
Offentlig moms	-66	-69	-69	-70	-69
EU-relaterade utgifter	19	14	19	19	19
Kommunbidrag	-4	-3	-4	-4	-4
Kalkylmässiga utgifter	-28	-30	-32	-34	-36
Skatteutgifter	-2	0	0	0	0
Lånefinansierade investeringar, netto	17	-7	-7	-5	-2
Kapitaltillskott	8	1			
Övrigt	4	-4	-2	-2	-2
Staten, UO exkl. statsskuldsräntor	**742**	**756**	**775**	**781**	**775**
Procent av BNP	*23,5*	*25,0*	*25,5*	*24,6*	*23,3*

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

I statsbudgeten redovisas EU-finansierade bidrag, medan de i NR redovisas som bidrag direkt från EU till mottagaren. Därtill finns skillnader i redovisningen och periodiseringen av EU-avgiften. Bland skillnaderna ingår också redovisningen av vissa bidrag till kommunerna och kalkylmässiga kostnader för pensionsavgifter och kapitalförslitning. Krediteringar på skattekonto, som kan likställas med utgifter, redovisas på utgiftssidan i NR. Krediteringar som däremot har en koppling till skattelagstiftningen, exempelvis sjöfartsstödet, redovisas även av NR på inkomstsidan. Krediteringar som

likställs med utgifter har tidigare uppgått till ganska stora belopp, men flertalet av dem redovisas numera på budgetens utgiftssida medan andra fasats ut.

Infrastrukturinvesteringar som lånefinansieras redovisas inte på statsbudgetens utgiftssida, men däremot ingår amorteringar på lånen. I NR redovisas däremot även dessa investeringar, men inte amorteringar, som utgifter. För 2008 är de extra amorteringarna som ingår i statsbudgeten större än nyupplåningen.

Vissa kapitaltillskott till statliga bolag ingår i statsbudgeten men belastar inte utgifterna i NR.

8.2 Statsbudgetens utgifter och takbegränsade utgifter

I detta avsnitt redovisas statsbudgetens utgifter för åren 2008–2012. Statsbudgetens utgiftssida delas in i 27 utgiftsområden och minskning av anslagsbehållningar. Även myndigheters m.fl. in- och utlåning i Riksgäldskontoret och kassamässig korrigering ingår i statsbudgetens utgifter (se även kapitel 9). Dessutom redovisas utvecklingen av de utgifter som omfattas av utgiftstaket för staten, de så kallade takbegränsade utgifterna, som omfattar utgiftsområde 1–25, 27 och ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten.

Utgifterna på statsbudgetens utgiftsområden ökar mellan 2008 och 2012 med drygt 28 miljarder kronor, vilket framgår av tabell 8.6. Ökningen är som störst 2010 och 2011. År 2009 faller utgifterna, vilket förklaras av att statsskuldräntorna blir väsentligt lägre än 2008. I förhållande till BNP är utgifterna på statsbudgetens utgiftsområden ungefär lika stora 2012 som de var 2008. Under 2009 och 2010 ökar emellertid utgifterna i procent av BNP, vilket delvis beror på den svaga utvecklingen av BNP dessa år.

Tabell 8.6 Utgifter på statsbudgetens utgiftsområden och takbegränsade utgifter

Miljarder kronor om inget annat anges

	Utfall	Prognos	Beräknat		
	2008	2009	2010	2011	2012
Utgifter på utgiftsområden exkl. statsskuldsräntor[1]	742,1	755,7	775,3	781,5	775,4
Procent av BNP	*23,5*	*25,0*	*25,5*	*24,6*	*23,3*
Statsskuldsräntor m.m.	48,2	31,9	28,0	36,6	42,8
Procent av BNP	*1,5*	*1,1*	*0,9*	*1,2*	*1,3*
Summa utgiftsområden	**790,3**	**787,5**	**803,2**	**818,0**	**818,1**
Procent av BNP	*25,0*	*26,0*	*26,4*	*25,8*	*24,6*
Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten[2]	201,4	220,7	229,6	242,0	256,6
Procent av BNP	*6,4*	*7,3*	*7,5*	*7,6*	*7,7*
Takbegränsade utgifter[3]	**943,4**	**976,4**	**1 004,9**	**1 023,5**	**1 032,0**
Procent av BNP	*29,9*	*32,3*	*33,0*	*32,3*	*31,0*
Utgiftstak	**957**	**991**	**1 020**	**1 050**	**1 080[4]**
Budgeteringsmarginal	13,6	14,6	15,1	26,5	48,0

[1] Inklusive förbrukning av anslagsbehållningar och utnyttjande av anslagskredit.
[2] Observera att beräkningen baseras på ett balanstal på 1,0000 för åren 2010-2012 (se avsnitt 8.2.1).
[3] Utgiftsområden på statsbudgeten (exklusive statsskuldsräntor) och ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten.
[4] Regeringens bedömning av utgiftstak för 2012 (se avsnitt 10.2.2).

Utgifterna i ålderspensionssystemet ökar med 55 miljarder kronor mellan 2008 och 2012, vilket innebär att ålderspensionssystemets utgifter som andel av BNP ökar med 1,3 procent under perioden. Det bör noteras att beräkningen av utgifterna i ålderspensionssystemet baseras på ett balanstal på 1,0000 för åren 2010-2012 i avvaktan på pensionsgruppens behandling av balanstalets konstruktion (se vidare avsnitt 8.2.1).

De takbegränsade utgifterna ökar med drygt 88 miljarder kronor mellan 2008 och 2012, vilket även innebär att de ökar med drygt en procent som andel av BNP.

Budgeteringsmarginalen uppgår till 15 miljarder kronor 2009 och 2010. År 2011 och 2012 uppgår marginalen till 26 respektive 48 miljarder kronor. Budgeteringsmarginalen ska i första hand fungera som en buffert om utgifterna utvecklas annorlunda än beräknat. Den riktlinje som regeringen använder är att budgeteringsmarginalen bör vara minst 1 procent av de takbegränsade utgifterna för innevarande år (2009), minst 1,5 procent för år t+1 (2010), minst 2 procent för år t+2 (2011) och minst 3 procent för år t+3 (2012). Det motsvarar en budgeteringsmarginal på minst 10, 15, 20 och 30 miljarder kronor för 2009, 2010, 2011 och 2012.

8.2.1 Utgifter 2008–2012

I tabell 8.9 redovisas för varje utgiftsområde: utfall för 2008, anvisade medel per utgiftsområde för 2009 inklusive förslag på tilläggsbudget[45], utgiftsprognos för 2009 samt beräknade utgiftsramar för 2010–2012.

I prognosen för utgifterna per utgiftsområde för 2009 och i beräkningen av utgiftsramarna för 2010–2012 har hänsyn tagits till tidigare beslutade och aviserade utgiftsreformer och besparingar (se bilaga 3, tabell 3). I de beräknade utgiftsramarna för 2010–2012 har hänsyn även tagits till de aviseringar om utgiftsförändringar för åren 2010–2012 som redovisas i avsnitt 9.5.

Vidare har de makroekonomiska förutsättningarna, volymantaganden inom vissa transfereringssystem samt den pris- och löneomräkning som ligger till grund för beräkningarna uppdaterats jämfört med de beräkningar som presenterades i budgetpropositionen för 2009.

Förbrukning av anslagsbehållningar på ramanslag för förvaltnings- och investeringsändamål för 2010–2012 redovisas under posten Minskning av anslagsbehållningar[46] (se tabell 8.9).

De takbegränsade utgifterna som andel av BNP ökar under 2009 och 2010 bl.a. till följd av stigande volymer i öppen arbetslöshet och i arbetsmarknadspolitiska program samt till följd av BNP:s utveckling. Under 2011 och 2012 faller de takbegränsade utgifterna i procent av BNP när den totala arbetslösheten når sin högsta nivå och faller tillbaka. Mellan åren 2008 och 2011 motverkar en svag pris- och löneutveckling de ökande utgifterna för arbetslöshet och 2012 är de takbegränsade utgifterna lika stora som andel av BNP som de var 2008.

Utvecklingen av antalet personer som försörjs i olika ersättningssystem är centralt för utgiftsutvecklingen. Som framgår av tabell 8.7 minskade antalet personer, mätt som helårsekvivalenter, som uppbär ersättning inom system som rör ohälsa, arbetslöshet och ekonomiskt bistånd med ca 80 000 under 2008.[47] Minskningen skedde i ohälsorelaterade system samt för arbetslösa med ersättning från arbetslöshetsförsäkringen, medan antalet personer i arbetsmarknadspolitiska program och personer med ekonomiskt bistånd ökade något. Mellan 2008 och 2011 ökar antalet ersatta, beräknat som helårsekvivalenter, främst till följd av en kraftig ökning av de arbetsmarknadspolitiska programmen. Först 2012 minskar det totala antalet helårsekvivalenter i dessa system. Antalet helårsekvivalenter med sjukpenning och aktivitets- och sjukersättning förväntas dock att minska under hela perioden, med undantag för en liten ökning av helårsekvivalenter med sjukpenning 2012.

Tabell 8.7 Helårsekvivalenter, 20–64 år, i vissa ersättningssystem

Tusental

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Sjukpenning[1]	196	170	153	138	138	143
Aktivitets- och sjukersättning	471	459	438	420	388	359
Arbetslöshetsersättning	132	95	163	196	198	181
Arbetsmarknadspolitiska program	83	74	127	210	239	211
Ekonomiskt bistånd	77	80	90	105	116	121
Summa	**959**	**878**	**972**	**1 068**	**1 079**	**1 015**

[1] Inklusive sjuklön som betalas av arbetsgivaren.

Till följd av det försämrade läget på arbetsmarknaden görs en omfattande satsning inom arbetsmarknadspolitiken. Detta medför att utgifterna under utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv ökar kraftigt 2009, 2010 och 2011, vilket framgår av tabell 8.9. År 2011 är utgifterna dubbelt så stora som 2008. År 2012 sjunker dessa utgifter jämfört med 2011.

Den kraftigaste utgiftsökningen på arbetsmarknadsområdet sker i de arbetsmarknadspolitiska programmen. De av regeringen reformerade reglerna för arbetsmarknadsprogram, i första hand införandet av jobb- och utvecklingsgarantin samt jobbgarantin för ungdomar, medför att de arbetslösa deltar i insatser som syftar

[45] Avser förslag i 2009 års proposition om vårtilläggsbudget (prop. 2008/09:99) samt i propositionerna Åtgärder för jobb och omställning (prop. 2008/09:97, bet 2008/09:FiU18) och Nyemission i SAS AB (prop. 2008/09:124, bet 2008/09:FiU40).

[46] Förändring av anslagsbehållningar är skillnaden mellan anvisade medel och beräknade faktiska utgifter, d.v.s. nettot mellan förbrukning av kvarstående medel från föregående budgetår och sparade medel från innevarande budgetår samt utnyttjande av anslagskredit.

[47] Med helårsekvivalenter avses det antal personer som skulle kunna försörjas under ett helt år med full ersättning. Exempelvis summerar två personer som varit heltidssjukskrivna ett halvår var till en helårsekvivalent.

till att stärka deras position på arbetsmarknaden. Deltagandet i arbetsmarknadspolitiska program beräknas öka med 136 000 helårsekvivalenter mellan 2008 och 2012.

Även antalet personer med arbetslöshetsersättning ökar kraftigt mellan 2008 och 2012. Detta beror främst på att antalet öppet arbetslösa ökar, men även på att andelen ersättningsberättigade beräknas stiga. Även medlemstalet i arbetslöshetsförsäkringen beräknas öka, vilket bland annat beror på att regeringen har sänkt avgifterna till arbetslöshetsförsäkringen och lättar medlemsvillkoren under 2009.

Vid en försämring på arbetsmarknaden är ungdomar normalt en hårt drabbad grupp. Andelen ungdomar 20–24 år av det totala antalet helårsekvivalenter i vissa transfereringssystem (ohälsa, arbetslöshet och ekonomiskt bistånd) beräknas vara dubbelt så stor 2011 som 2009 (se tabell 8.8). Det är i första hand i arbetsmarknadsprogram som ökningen sker. Den av regeringen införda jobbgarantin för ungdomar innebär att ungdomar på ett tidigt stadium involveras i insatser, i stället för att vara öppet arbetslösa. Det medför att de negativa strukturella effekterna av konjunkturnedgången, som varaktigt högre arbetslöshet, blir mindre än de annars skulle ha varit.

Tabell 8.8 Ungdomar 20–24 år i vissa ersättningssystem, helårsekvivalenter

Tusental

	2008	2009	2010	2011	2012
Antal	49	72	113	129	99
varav arbetslöshetsersättning	5	8	10	10	8
arbetsmarknadsprogram	9	26	62	75	46
Ungdomar, procent av samtliga (20-64 år)	6%	7%	11%	12%	10%

Anm. I denna tabell avses samma ersättningssystem som i tabell 8.7.

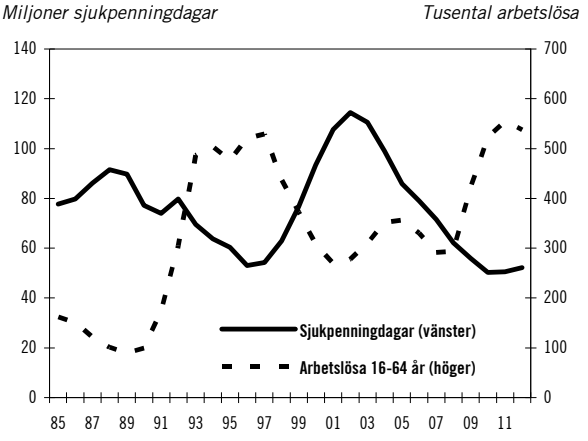
De arbetsmarknadsrelaterade utgifterna ökar dock från en förhållandevis låg nivå. Antalet öppet arbetslösa minskade kraftigt under 2007 och under 2008 minskade andelen av de öppet arbetslösa som är ersättningsberättigade markant. De ohälsorelaterade utgifterna under utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp beräknas sjunka under perioden (se tabell 8.9). År 2012 beräknas utgifterna vara drygt 19 miljarder kronor lägre än 2008. Den samlade volymen i sjukförsäkringen (sjukpenning samt sjuk- och aktivitetsersättning) har fallit sedan 2004. Åren 2004–2006 föll sjukpenningdagarna, medan antalet personer med sjuk- och aktivitetsersättning fortsatte att öka. Sedan 2007 faller volymerna i båda systemen.

Både antalet nya sjukpenningfall och längden på sjukfallen har minskat. Under de kommande åren fortsätter antalet sjukpenningdagar att minska. Nedgången inom sjuk- och aktivitetsersättningen förklaras i första hand av att inflödet från sjukpenningen minskar. Vidare förstärks minskningen 2010 och 2011 av att den tidsbegränsade sjukersättningen upphör. Även den demografiska utvecklingen medför att antalet personer i sjukförsäkringen minskar under prognosperioden.

Regeringens nyligen genomförda reformer, attitydförändringar och den demografiska utvecklingen är alla viktiga orsaker till den minskande sjukfrånvaron.

Det har alltsedan 1970-talet fram till omkring 2004 funnits ett tydligt samband mellan sjukfrånvaron och läget på arbetsmarknaden. Sjukfrånvaron var hög när arbetsmarknadsläget var bra och tvärtom (se diagram 8.3). Sambandet kan förklaras dels med att anställda i goda tider kunde ha en högre sjukfrånvaro eftersom risken var liten att deras ställning i arbetslivet försvagades, dels med att personer med relativt hög sjukskrivningsrisk anställs i högre utsträckning när sysselsättningen är som högst under en konjunkturcykel.

Diagram 8.3 Arbetslöshet och sjukpenningdagar (inkl. sjuklön)



Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Sedan 2004 har sjukfrånvaron och arbetslösheten minskat parallellt. Det är dock osäkert om den kommande högre arbetslösheten kommer att minska sjukfrånvaron konjunkturellt i samma grad som enligt tidigare noterade samband. De

genomförda reformerna på området, bland annat rehabiliteringskedjan, bör medföra att ohälsotalet stabiliserar sig på en historiskt relativt låg nivå och att fluktuationerna över tiden blir mindre.

För att mildra effekterna av den ekonomiska krisen föreslår regeringen i samband med denna proposition ett tillfälligt konjunkturstöd på 7 miljarder kronor för 2010. Därtill höjs statsbidraget till kommunerna permanent med 5 miljarder kronor från och med 2011.

Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten

Utgifterna för ålderspensionssystemet, vilka ingår under utgiftstaket för staten, redovisas för prognosperioden med ett antagande om ett balanstal på 1,0000 för 2010–2012. Detta sker i avvaktan på Försäkringskassans analys på regeringens uppdrag av balanstalets konstruktion och funktion och pensionsgruppens behandling av Försäkringskassans analys.[48] Ett balanstal under 1,0000 innebär lägre utgifter för ålderpensionssystemet för 2010–2012, i förhållande till den nuvarande prognosen.

Regeringen avser att återkomma med eventuella åtgärder för att ekonomiskt dämpa effekterna av finanskrisen på pensionerna. Regeringen avser också att återkomma med mer långsiktiga insatser för att förstärka ålderspensionssystemet i framtiden, exempelvis genom åtgärder för att minska administrationskostnaderna för AP-fonderna.

Utgifterna för ålderspensionssystemet ökar snabbt under prognosperioden: från cirka 220 miljarder kronor 2009 till drygt 255 miljarder kronor 2012. Detta är en effekt av att antalet pensionärer under dessa år ökar förhållandevis snabbt och att nytillkommande ålderspensionärer får en i genomsnitt högre inkomstrelaterad ålderspension än nuvarande ålderspensionärer.

[48] Försäkringskassan har fastställt balanstalet för 2010 till 0,9672, men Försäkringskassans analys av balanstalets konstruktion och funktion kan eventuellt leda till att pensionsgruppen justerar beräkningsmetoden för balanstalet, i syfte att ge en mer rättvisande bild av pensionssystemets långsiktiga finansiella ställning.

Tabell 8.9 Utgifter per utgiftsområde

Miljoner kronor

Utgiftsområde		2008 Utfall[1]	2009 Anslag[2]	2009 Prognos	2010 Beräknat	2011 Beräknat	2012 Beräknat
1	Rikets styrelse	10 966	12 510	12 430	11 821	11 788	11 813
2	Samhällsekonomi och finansförvaltning	11 378	11 940	11 981	11 917	12 137	12 319
3	Skatt, tull och exekution	9 446	9 496	9 346	9 726	9 817	9 870
4	Rättsväsendet	32 693	32 774	34 206	33 462	33 725	33 868
5	Internationell samverkan	1 750	1 858	1 818	1 649	1 652	1 653
6	Försvar och samhällets krisberedskap	43 030	44 724	43 042	46 473	47 245	47 874
7	Internationellt bistånd	27 453	30 105	30 392	26 838	28 168	29 724
8	Migration	6 134	5 899	6 269	5 672	5 186	4 995
9	Hälsovård, sjukvård och social omsorg	49 131	55 616	54 351	58 033	59 224	60 677
10	Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	115 862	114 527	112 159	105 592	99 648	96 407
11	Ekonomisk trygghet vid ålderdom	42 591	42 456	42 395	40 886	39 178	37 600
12	Ekonomisk trygghet för familjer och barn	66 393	68 466	68 213	69 730	71 386	72 698
13	Integration och jämställdhet	5 045	5 473	5 566	5 643	4 961	4 535
14	Arbetsmarknad och arbetsliv	47 767	67 118	70 051	87 908	93 647	89 579
15	Studiestöd	19 110	21 781	20 649	20 974	19 983	18 805
16	Utbildning och universitetsforskning	44 524	50 388	49 010	52 897	53 146	52 455
17	Kultur, medier, trossamfund och fritid	10 117	10 291	10 090	10 537	10 692	10 814
18	Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	2 075	1 828	2 074	1 537	1 258	1 114
19	Regional tillväxt	2 799	3 502	3 267	3 395	3 345	3 345
20	Allmän miljö- och naturvård	4 667	5 332	5 450	5 177	5 031	4 632
21	Energi	2 079	2 813	3 112	2 608	2 239	1 497
22	Kommunikationer	61 484	40 623	39 941	38 939	39 281	39 096
23	Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar	16 508	17 622	16 980	17 301	17 322	17 289
24	Näringsliv	12 761	6 486	6 413	5 138	4 826	4 942
25	Allmänna bidrag till kommuner	64 770	74 039	74 041	67 306	72 526	72 526
26	Statsskuldsräntor m.m.	48 206	33 871	31 850	27 970	36 570	42 770
27	Avgiften till Europeiska gemenskapen	31 526	23 811	22 408	33 297	33 071	32 219
	Minskning av anslagsbehållningar				787	949	2 949
	Summa utgiftsområden[3]	**790 263**	**795 350**	**787 506**	**803 213**	**818 000**	**818 065**
	Summa utgiftsområden exkl. statsskuldsräntor[4]	**742 057**	**761 479**	**755 656**	**775 306**	**781 497**	**775 362**
	Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten	201 386	220 749	220 713	229 555	242 011	256 604
	Takbegränsade utgifter	**943 443**	**982 228**	**976 369**	**1 004 861**	**1 023 508**	**1 031 966**
	Budgeteringsmarginal	13 557		14 631	15 139	26 492	48 034
	Utgiftstak för staten	**957 000**	**991 000**	**991 000**	**1 020 000**	**1 050 000**	**1 080 000[5]**

[1] Anslagen är fördelade till de utgiftsområden de tillhör i statsbudgeten för 2009.
[2] Inklusive förslag enligt 2009 års proposition om vårtilläggsbudget (prop. 2008/09:99), proposition Åtgärder för jobb och omställning (prop. 2008/09:97) samt proposition Nyemission i SAS AB (prop. 2008/09:124).
[3] Inklusive posten Minskning av anslagsbehållningar.
[4] Summa utgiftsområden exklusive UO26 Statsskuldsräntor m.m. och exklusive minskning av anslagsbehållningar för statsskuldsräntor.
[5] Regeringens bedömning av utgiftstak för 2012 (se avsnitt 10.2.2).

8.2.2 Förändring av takbegränsade utgifter 2008–2012

De takbegränsade utgifterna ökar med ca 30 miljarder kronor per år 2009 och 2010. Under 2011 och framförallt 2012 beräknas utgifterna öka i en långsammare takt. I detta avsnitt redovisas de huvudsakliga faktorerna bakom förändringen av de takbegränsade utgifterna.

Av tabell 8.10 framgår att utgiftsökningarna under prognosperioden till stor del förklaras av det försämrade makroekonomiska läget. En mer utförlig beskrivning följer nedan.

Tabell 8.10 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med föregående år

Miljarder kronor

	2009	2010	2011	2012
Takbegränsade utgifter	33	28	19	8
Förklaras av:				
Pris- och löneomräkning	4	7	3	2
Övriga makroekonomiska förändringar[1]	38	16	11	3
varav				
Bidrag till arbetslöshetsersättning	*6*	*2*	*2*	*1*
Aktivitetsstöd	*6*	*10*	*4*	*-3*
EU-avgift	*4*	*1*	*-2*	*-3*
Ålderspensionssystemet	*12*	*1*	*5*	*7*
Beslut/reformer	-14[2]	-11[3]	0	-1
Övrigt (volymer, tekniska förändringar m.m.)	5	16	5	4

[1] Beräkningarna baseras på känslighetsberäkningar för hur utgifterna påverkas av ändrade makroekonomiska förutsättningar.

[2] Minskningen 2009 jämfört med 2008 beror bl.a. på tidigare beslut om stora tillfälliga utgiftsökningar 2008;
- Extra amortering av lån under UO22 på 25 mdkr (bet. 2008/09:FiU11, rskr. 2008/09:48–58)
- Kapitaltillskott under UO24 på sammantaget 8 mdkr (bet. 2008/09:FiU17, rskr. 2008/09:47 samt bet. 2008/09:FiU19, rskr. 2008/09:144)

[3] Minskningen 2010 jämfört med 2009 förklaras till stor del av att 7 miljarder kronor tillförs kommunerna som ett tillfälligt konjunkturstöd 2009.

Pris- och löneomräkning av anslag för förvaltnings- och investeringsändamål

I den inledande fasen av budgetprocessen hanteras anslag för förvaltningsändamål i fasta priser. Dessa anslag räknas om till löpande priser genom att pris- och löneindex knyts till anslagen. Omräkningen för ett visst år baseras på pris- och löneutvecklingen två år tidigare.

De kostnader som räknas om är löner, hyror och övriga förvaltningskostnader. Vid omräkningen används separata index för prisutvecklingen inom de tre nämnda utgiftsgrupperna.

Vid omräkningen av löner används ett arbetskostnadsindex (AKI) som baseras på löneutvecklingen för tjänstemän i den konkurrensutsatta sektorn med avdrag för ett genomsnitt av produktivitetsutvecklingen inom den privata tjänstesektorn. För omräkningen av löner till 2010 är omräkningstalet 4,43 procent.[49]

Lokalhyror som inte omförhandlas under det kommande budgetåret räknas i pris- och löneomräkningen om med ett index som motsvarar 70 procent av den årliga förändringen av konsumentprisindex i oktober två år före det aktuella budgetåret. För omräkningen av hyror till 2010 för hyresavtal som inte kan omförhandlas är omräkningstalet 2,79 procent. Omräkningen för hyresavtal som kan omförhandlas bygger på prisutvecklingen under perioden från det att avtalet tecknades eller senast kunnat omtecknats till det att avtalet kan omförhandlas. Detta omräkningstal är individuellt för varje berört anslag.

För omräkningen av övriga förvaltningskostnader används samma index för alla anslag som pris- och löneomräknas. Detta index fastställs genom en sammanvägning av flera index från Statistiska centralbyrån avseende utgifter som förekommer vid myndighetsutövning. För omräkningen av övriga förvaltningskostnader 2010 är omräkningstalet 1,55 procent.

Pris- och löneomräkningen av anslag för förvaltnings- och investeringsändamål ökar utgifterna med mellan 2 och 7 miljarder kronor per år. De årliga ökningarna är större 2009 och 2010 än 2011 och 2012. Detta beror på att antaganden om lägre löneutveckling och inflation under 2009 och 2010 slår igenom i omräkningstalen för 2011 och 2012.

Övriga makroekonomiska förändringar

De statliga utgifterna påverkas i hög grad av den svaga ekonomiska utvecklingen i Sverige och omvärlden. Sammantaget beräknas de takbegränsade utgifterna öka med i genomsnitt 17 miljarder kronor per år 2009–2012 till följd av makroekonomiska förändringar vid sidan av de som följer av pris- och löneomräkningen.

En stor del av denna utgiftsökning förklaras av stigande arbetslöshet. Antalet öppet arbetslösa väntas öka med drygt 80 000 personer under 2009, vilket leder till ca 6 miljarder kronor i

[49] AKI: 5,90 procent minus produktivitetsavdrag: 1,47 procent.

ökade utgifter för arbetslöshetsersättningen. Arbetslösheten ökar i långsammare takt under 2010 och 2011, vilket begränsar utgiftsökningarna till ca 2 miljarder kronor per år. Under 2012 beräknas arbetslösheten och därmed utgifterna för arbetslöshetsersättningen öka marginellt.

Därutöver väntas de stora volymökningarna i jobb- och utvecklingsgarantin samt jobbgarantin för ungdomar påtagligt öka utgifterna för arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Under 2009 och 2010 beräknas antalet deltagare i arbetsmarknadspolitiska program öka med 52 000 respektive 80 000, vilket ökar utgifterna till aktivitetsstöd med 6 respektive 10 miljarder kronor. Därutöver beräknas utgifterna för tillhörande verksamhetskostnader öka med ca 3 miljarder kronor 2009 och ca 4 miljarder kronor 2010. Antalet deltagare i arbetsmarknadspolitiska program ökar i långsammare takt under 2011 och minskar under 2012.

Flera transfereringar till hushåll följer den allmänna pris- och löneutvecklingen med viss eftersläpning. Till följd av förhållandevis höga pris- och löneökningar under 2008 ökar därför transfereringsutgifterna 2009. Exempelvis ökar utgifterna i ålderspensionssystemet. De inkomstgrundande pensionerna följer inkomstindex, som i sin tur i huvudsak följer den genomsnittliga löneutvecklingen. Garantipensionerna följer konsumentprisindex genom prisbasbeloppet. Även aktivitets- och sjukersättningar följer prisbasbeloppet. Ytterligare exempel på pris- och lönekänsliga transfereringar är föräldraförsäkringen och den statliga assistansersättningen, som båda följer den allmänna löneutvecklingen i ekonomin.

Det svaga konjunkturläget innebär samtidigt en mer dämpad pris- och löneutveckling framöver, vilket i sin tur verkar återhållande på de takbegränsade utgifterna.

Sammantaget uppskattas att om pris- och lönenivån sjunker med 1 procent leder det till att utgifterna under utgiftstaket minskar med drygt 4 miljarder kronor (exklusive den effekt som uppkommer via pris- och löneomräkningen). Utgiftseffekten slår igenom först med ett års fördröjning och består till mer än hälften av lägre utgifter till inkomstgrundande pensioner i ålderpensionssystemet.

Förändringar i växelkursen (SEK/EUR) påverkar i hög grad EU-avgiften. En krondepreciering på ca 25 öre under loppet av 2009, i enlighet med antagandena rörande växelkursen, leder till att EU-avgiften för 2010 ökar med ca 700 miljoner kronor i förhållande till 2009. På motsvarande sätt kommer en starkare krona, i enlighet med antagandena, att leda till en lägre EU-avgift under perioden 2011–2012.

Beslut/reformer

Redan beslutade och aviserade reformer beräknas minska utgifterna under utgiftstaket för staten med sammantaget ca 26 miljarder kronor mellan 2008 och 2012. För en redovisning av förändringarna per utgiftsområde till följd av reformer, se tabell 3 i bilaga 3.

Till stor del kan de minskade utgifterna förklaras av att åtgärder av engångskaraktär har genomförts under 2008, som medför att utgifterna på vissa utgiftsområden beräknas vara betydligt lägre 2009–2012 än 2008. Det gäller bland annat kapitaltillskott 2008 under utgiftsområde 24 Näringsliv på sammantaget 5 miljarder kronor till AB Svensk exportkredit och Almi Företagspartner AB (bet. 2008/09:FiU17, rskr. 2008/09:47) och 3 miljarder kronor till ett aktiebolag som ska bedriva forsknings- och utvecklingsverksamhet inom fordonssektorn (bet. 2008/09:FiU19, rskr. 2008/09:144).

Under utgiftsområde 22 Kommunikationer gjordes en engångsamortering av infrastrukturlån på 25 miljarder kronor 2008 (bet. 2008/09:FiU11, rskr. 2008/09:48–58). Ingen extra amortering planeras för 2009 och dessutom sänks anslagsnivåerna fr.o.m. 2009 med ett belopp motsvarande den framtida utgiftsminskning som amorteringen under 2008 medför. I budgetpropositionen för 2009 genomfördes resurstillskott till infrastrukturområdet på motsvarande 3,8 miljarder kronor fr.o.m. 2009, bland annat för att finansiera en närtidssatsning av en rad viktiga infrastrukturobjekt. Fr.o.m. 2011 uppgår tillskottet till 3,85 miljarder kronor. Med början 2009 sker således en omfattande förstärkning av resurserna på utgiftsområdet.

Utgifterna under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner påverkas av de höjda statsbidragen till kommunsektorn som aviseras i denna proposition. Regeringen föreslår ett tillfälligt konjunkturstöd på 7 miljarder kronor för 2010, som utbetalas i december 2009, samt aviserar ökade statsbidrag med 5 miljarder kronor från och med 2011.

Under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg tillförs 0,8 miljarder kronor 2009 och 1,4 miljarder kronor 2010 för utgifter för läkemedelsförmåner utöver 2008 års nivå.

För att möta konjunkturnedgången och motverka stigande arbetslöshet tillförs utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv ytterligare medel under 2009. I propositionen Åtgärder för jobb och omställning (prop. 2008/09:97), som regeringen presenterade i januari 2009, redovisades ökade insatser för bl.a. coachning och fler praktikplatser. I 2009 års proposition om vårtilläggsbudget (prop. 2008/09:99) föreslås ytterligare ökningar av förmedlingsinsatser, praktikplatser och platser inom yrkesvux. De satsningar som regeringen gjort sedan budgetpropositionen för 2009 uppgår till ca 3 miljarder kronor. Jämfört med 2008 bedöms utgifterna under utgiftsområdet öka med drygt 1 miljard kronor 2009 till följd av beslut.

I budgetpropositionen för 2009 lade regeringen grunden för en stor forskningssatsning. Den innebär en nivåhöjning på drygt 2 miljarder kronor 2009, vilken ökas till 3 miljarder kronor 2010. År 2011 stiger resurstilldelningen ytterligare för att uppgå till 3,5 miljarder kronor. Forskningssatsningen innebär en kraftig ökning av anslagen på flera utgiftsområden, i huvudsak utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.

Övrigt

På grund av det nya beslutet om EU-budgetens finansiering, som träder i kraft 2009 men tillämpas retroaktivt för 2007 och 2008, beräknas EU-avgiften bli ca 10 miljarder lägre 2009 än 2008. Detta förklaras av att beslutet innehåller reduktioner av den svenska EU-avgiften, som kassamässigt dock inte kommer Sverige till del förrän 2009. Av samma skäl bedöms EU-avgiften öka med ca 7 miljarder kronor mellan 2009 och 2010. Anledningen till att ökningen 2010 inte fullt ut motsvaras av minskningen 2009 är att EU-avgiften även 2010 blir lägre till följd av beslutet.

I tabell 8.11 redovisas utfall och prognoser för volymer inom olika transfereringssystem. Redovisningen har begränsats till anslag där förändrade volymer medför betydande utgiftsförändringar.

Sjukpenningdagarna har minskat kontinuerligt sedan dess högsta notering 2002. Under 2008 sjönk antalet sjukpenningdagar med hela 16 procent jämfört med året innan. Under 2009 och 2010 förväntas antalet sjukpenningdagar sammantaget minska med ytterligare 26 procent, för att stabiliseras eller öka något påföljande år.

Antalet personer med inkomstpension beräknas öka markant framöver. Ökningen uppgick till 25 procent under 2008 och väntas uppgå till i genomsnitt 18 procent per år under prognosperioden. Även antalet personer med tilläggspension ökar under prognosperioden, men i långsammare takt.

Antalet uttagna dagar för föräldrapenning har ökat kontinuerligt under 2000-talet och beräknas fortsätta att öka framöver. Ökningen beror framförallt på att fler barn föds.

Tabell 8.11 Volymer inom olika transfereringssystem

Utgifts-område		Köns-fördelning Utfall 2007	Köns-fördelning Utfall 2008	Utfall 2007	Utfall 2008	Prognos 2009	2010	2011	2012
8	Asylsökande, genomsnittligt antal registrerade per dygn	31,0%kv 69,0%m	35,0%kv 65,0%m	33 022	38 407	37 000	33 900	29 900	27 400
9	Antal personer med assistansersättning	47%kv 53%m	47%kv 53%m	14 945	15 293	15 514	15 868	16 132	16 343
10	Antal sjukpenningdagar (netto), miljoner	61,0%kv 39,0%	60,7%kv 39,3%m	53,5	44,8	38,6	33,3	33,4	35,2
10	Antal rehabiliteringspenning-dagar (netto), miljoner	67,0%kv 33,0%m	67,1%kv 32,9%m	3,1	2,4	2,2	1,9	1,9	2,0
10	Antal personer med sjukersättning	60,2%kv 39,8%	60,4%kv 39,6%m	533 163	518 447	492 503	470 324	431 756	397 938
10	Antal personer med aktivitetsersättning	50,1%kv 49,9%	49,4%kv 50,6%m	20 719	22 745	24 290	24 948	25 547	25 979
11	Antal personer med garantipension	79,8%kv 20,2%m	80,1%kv 19,9%m	808 300	783 000	763 600	759 000	771 700	758 000
ÅP	Antal personer med tilläggspension	52,4%kv 47,6%m	52,3%kv 47,7%m	1 570 200	1 625 200	1 689 400	1 761 100	1 831 500	1 899 500
ÅP	Antal personer med inkomstpension	48,6%kv 51,4%m	49,0%kv 51,0%m	458 700	575 500	702 100	835 700	967 500	1 096 400
10 och 11	Antal pensionärer samt personer med aktivitets- och sjukersättning som erhåller bostadstillägg	73%kv 27%m	72,7%kv 27,3%m	414 231	408 566	402 700	409 500	407 800	393 900
12	Antal barnbidrag	95,4%kv 4,6%m	94,6%kv 5,4%m	1 673 300	1 670 700	1 663 600	1 662 400	1 667 200	1 683 700
12	Antal uttagna föräldrapenningdagar, miljoner	79,2%kv 20,8%m	78,5%kv 21,5%m	45,3	47,3	48,5	49,8	51,0	51,5
12	Antal uttagna tillfälliga föräldrapenningdagar, miljoner	55,0%kv 45,0%m	55,1%kv 44,9%m	5,4	5,5	4,9	5,0	5,0	5,0
15	Antal personer med studiehjälp	48,8%kv 51,2%m	48,7%kv 51,3%m	476 500	487 100	490 800	480 900	462 800	439 200
15	Antal personer med studiemedel[1]	61,7%kv 38,3%m	61,4%kv 38,6%m	446 700	440 300	456 500	463 000	459 300	445 900

Anm.: Antaganden om arbetslöshetstal och deltagare i arbetsmarknadspolitiska program ingår i de makroekonomiska förutsättningarna, vilka redovisas i kapitel 6.
Anm.: Volymuppgifter om antal personer avser årsgenomsnitt.
[1] Bruttoräknat antal. När stödtagare under året har studerat på flera utbildningsnivåer eller både i Sverige och utomlands uppstår dubbelräkning. Nettoräknat var antalet studiemedelstagare 412 300 personer år 2007 och 407 800 personer 2008.

9

Finansiellt sparande, statsbudgetens saldo och skuldutvecklingen

9 Finansiellt sparande, statsbudgetens saldo och skuldutvecklingen

Sammanfattning

- Den djupa lågkonjunkturen innebär en dramatisk försämring av de offentliga finanserna. Det finansiella sparandet visar underskott under åren 2009–2012.
- Den finansiella ställningen försämras och statsskulden ökar.
- Statsbudgetens saldo uppvisar stora underskott 2009–2012, vilket medför att statsskulden ökar från 34 procent av BNP vid årsskiftet 2008/2009 till 41 procent av BNP vid utgången av 2012.

I detta kapitel redovisas den offentliga sektorns finanser. Kapitlet inleds med en redovisning av den konsoliderade offentliga sektorns finanser. En uppdelning görs i den offentliga sektorns delsektorer, dvs. ålderspensionssystemet, kommunsektorn och staten. Därefter följer ett avsnitt om statsbudgetens saldo. Vidare redovisas skulderna och den finansiella ställningen i ett särskilt avsnitt. Avslutningsvis görs en jämförelse av offentligt finansiellt sparande och konsoliderad bruttoskuld med andra EU-länder.

9.1 Den konsoliderade offentliga sektorns finansiella sparande

Den offentliga sektorns finansiella sparande uppgick 2008 till 80 miljarder kronor eller 2,5 procent av BNP. Det är en minskning jämfört med 2007, då överskottet uppgick till 3,8 procent av BNP. Minskningen beror framför allt på lägre skatteintäkter från kapitalinkomster.

Den fördjupade lågkonjunkturen påverkar nu även arbetsmarknaden med ökad arbetslöshet som följd. Eftersom drygt 60 procent av samtliga skatteintäkter tas ut på arbetsinkomster medför detta att överskottet i det finansiella sparandet vänds till underskott under prognosperioden. Regeringen räknar med ett underskott på 2,7 procent av BNP för 2009 som ökar till 3,8 procent av BNP 2010. Den väntade återhämtningen i ekonomin leder till att underskottet minskar successivt under 2011 och 2012.

Tabell 9.1 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser

Miljarder kronor, om annat ej anges

	2008	2009	2010	2011	2012
Inkomster	1 669	1 578	1 592	1 640	1 705
Procent av BNP	*52,9*	*52,1*	*52,3*	*51,7*	*51,2*
Skatter och avgifter	1 483	1 401	1 410	1 453	1 508
Procent av BNP	*47,0*	*46,3*	*46,3*	*45,8*	*45,3*
Övriga inkomster	186	176	182	187	197
Utgifter	1 589	1 659	1 708	1 738	1 772
Procent av BNP	*50,3*	*54,8*	*56,1*	*54,8*	*53,2*
Finansiellt sparande	80	-81	-116	-98	-67
Procent av BNP	*2,5*	*-2,7*	*-3,8*	*-3,1*	*-2,0*

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar

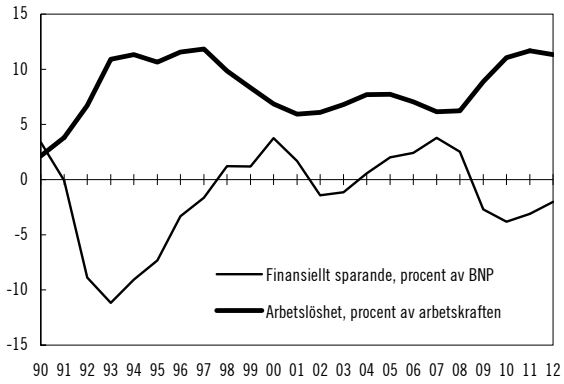
Försämringen av de offentliga finanserna kommer främst till uttryck i att skatteinkomsterna minskar, vilket sker 2009, eller utvecklas svagt. Även inkomster av räntor och utdelningar minskar i år. Utgifterna ökar relativt måttligt, trots den ökade arbetslösheten, med 4,5 procent 2009

och knappt 3 procent 2010. I relation till BNP ökar emellertid utgifterna kraftigt, eftersom BNP minskar även nominellt 2009 (se tabell 9.1).

Konjunkturen och finansiellt sparande

De offentliga finanserna påverkas av konjunkturen genom att skatteinkomsterna och utgifterna för arbetslösheten varierar med läget på arbetsmarknaden. Som framgår av diagram 9.1 motvarierar den offentliga sektorns finansiella sparande med läget på arbetsmarkanden. När arbetslösheten ökar försämras sparandet och vice versa.

Diagram 9.1 Offentliga sektorns finansiella sparande och arbetslöshet



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar

Under 1990-talskrisen minskade BNP med sammanlagt 4,3 procent under åren 1991–1993. Arbetslösheten uppgick till 11 procent 1993 och den offentliga sektorns finansiella sparande visade ett underskott på 11 procent av BNP.

Det ekonomiska läget liknar nu 1990-talskrisen. BNP minskar och arbetslösheten stiger till ungefär samma nivå som då. Men det finns också skillnader; inflationen och räntorna är lägre än i början av 1990-talet och arbetslösheten ökar från en i utgångsläget högre nivå, varför ökningen av antalet arbetslösa är mindre. Ett par andra faktorer som förklarar varför underskottet 2010 kan bli 7 procentenheter av BNP lägre än 1993 är dels att 1993 belastades den offentliga sektorn av utgifter för nu avskaffade räntebidrag till bostäder på 2,3 procent av BNP, dels stöd till insolventa banker på 3,3 procent av BNP. Dessa faktorer förklarar således hälften av underskottet 1993.

9.1.1 Ålderspensionssystemet

Det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet uppgick 2008 till 31 miljarder kronor eller 1 procent av BNP (se tabell 9.2).

Pensionsutbetalningarna överstiger avgiftsinkomsterna under prognosperioden. Direktavkastningen på AP-fondernas tillgångar täcker dock avgiftsunderskottet i år och det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet är alltjämt positivt 2009. En svag utveckling av avgiftsinkomsterna under de närmaste åren medför underskott i det finansiella sparandet redan 2010. Underskottet finansieras under en övergångsperiod av AP-fondernas tillgångar, som vid utgången av 2008 uppgick till ca 700 miljarder kronor eller 22 procent av BNP.

Tabell 9.2 Ålderspensionssystemet (inkomstpensionen)

Miljarder kronor, om annat ej anges

	2008	2009	2010	2011	2012
Avgifter	202	201	201	203	209
Pensioner	199	217	226	238	253
Avgiftsöverskott	**3**	**-16**	**-25**	**-35**	**-44**
Räntor, utdelningar	31	25	26	26	26
Förvaltningsutgifter m.m.	-3	-4	-4	-4	-4
Finansiellt sparande	**31**	**5**	**-4**	**-14**	**-23**
Procent av BNP	*1,0*	*0,2*	*-0,1*	*-0,4*	*-0,7*

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar

9.1.2 Kommunsektorn

Kommunsektorns finansiella sparande var 3 miljarder kronor 2008, och det ekonomiska resultatet uppgick till 8 miljarder kronor (se tabell 9.3).[50] Skillnaden mellan det finansiella sparandet och resultatet beror bl.a. på att utgifterna för investeringar blev relativt höga 2008. I nationalräkenskaperna (NR) påverkar hela utgiften för investeringen det finansiella sparandet medan resultatet enligt kommunal redovisning endast påverkas av kostnaden för avskrivningen.

Inkomster från skatter och statsbidrag ökade med ca 5 procent 2008. Den genomsnittliga kommunalskatten sänktes med 11 öre jämfört med 2007, vilket motsvarar 1,8 miljarder kronor. De totala inkomsterna har ökat kraftigt under de

[50] Med ekonomiskt resultat avses här resultat före extraordinära poster.

senaste fyra åren och i nominella termer var ökningen störst 2008.

Trots det blev såväl det finansiella sparandet som resultatet sämre 2008 än under perioden 2005–2007. Dessa år redovisade sektorn ett resultat som torde vara i nivå med god ekonomisk hushållning. Samtidigt som inkomsterna från skatter och statsbidrag utvecklats gynnsamt har dock utgifterna under de tre senaste åren ökat i motsvarande grad eller mer (se diagram 9.3). Därmed har överskotten också gradvis minskat.

För innevarande år beräknas det snabbt försämrade läget på arbetsmarknaden medföra att skatteunderlaget utvecklas betydligt svagare än tidigare. Samtidigt har den genomsnittliga kommunala skattesatsen höjts med 8 öre, vilket motsvarar 1,1 miljarder kronor i högre skatteinkomster. Skatteinkomsterna beräknas öka svagt med 0,6 procent 2009.

Transfereringar, exklusive regleringar, från staten ökar med 8,1 miljarder kronor i år. I beloppet inkluderas de 7 miljarder kronor, i det tillfälliga konjunkturstöd, som regeringen i 2009 års proposition om vårtilläggsbudget föreslår ska tillföras kommunerna 2009. Syftet är att dessa medel ska användas 2010 för att motverka nedskärningar i kommunsektorn. I NR bokförs dessa medel som bidrag 2009 då de betalas ut medan de i den kommunala redovisningen borde föras till 2010.

Tabell 9.3 Kommunsektorns finanser

Miljarder kronor, om annat ej anges

	2008	2009	2010	2011	2012
Inkomster	734	750	749	764	781
Skatter	504	507	510	521	537
Statsbidrag exkl. mervärdesskatt	112	122	117	121	121
Procent av BNP	*19,5*	*20,8*	*20,6*	*20,2*	*19,8*
Övriga inkomster[1]	119	120	121	122	123
Utgifter	732	745	761	773	792
Konsumtion	615	628	638	648	663
Procent av BNP	*19,5*	*20,8*	*21,0*	*20,4*	*19,9*
Övriga utgifter	117	117	123	124	129
Finansiellt sparande	**3**	**4**	**-12**	**-9**	**-10**
Procent av BNP	*0,1*	*0,1*	*-0,4*	*-0,3*	*-0,3*
Resultat före extraordinära poster	**8**	**-3**	**-2**	**-8**	**-10**

[1] Övriga inkomster inkluderar kompensation för ingående mervärdesskatt på den kommunala sektorns inköp av varor och tjänster, samt inkomster från den kommunala fastighetsavgiften.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Till transfereringarna kommer också andra resursförstärkningar på ca 6 miljarder kronor. Inkomsterna från den kommunala fastighetsavgiften beräknas öka med 1,7 miljarder kronor 2009 jämfört med 2008.[51] De sänkta arbetsgivaravgifterna samt utökningen av nedsättningen av arbetsgivaravgiften för unga beräknas ge en bruttoförstärkning på 2,9 miljarder kronor respektive 1,5 miljarder kronor 2009.

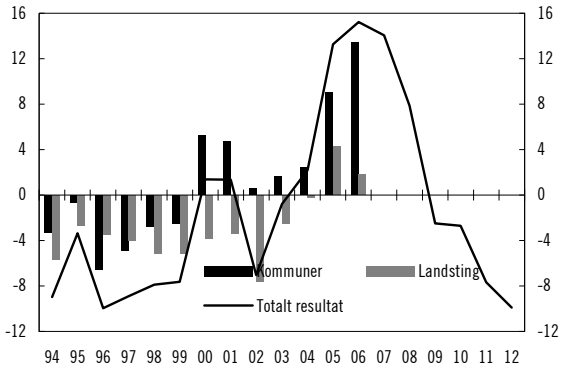
Den fortsatta försämringen på arbetsmarknaden medför att skatteinkomsterna utvecklas svagt, med 0,6 procent, även 2010. Inkomsterna från fastighetsavgiften beräknas dock öka med ytterligare 0,3 miljarder kronor. Utbetalda transfereringar från staten minskar som en effekt av att bidragen avseende 2010 betalas ut redan 2009. Vid sidan av detta konjunkturstöd ökar bidragen bl.a. till följd av satsningen på att förkorta vårdköerna. Sammantaget minskar dock inkomsterna (se diagram 9.3). Detta följer dock av att det tillfälliga konjunkturstödet betalas ut 2009.

Skatteunderlaget väntas öka något starkare under 2011. Vidare aviserar regeringen en nivåhöjning av statsbidragen med 5 miljarder kronor fr.o.m. 2011 (se avsnitt 4.6.1).

Det förbättrade läget på arbetsmarknaden medför att antalet arbetade timmar ökar och skatteinkomsterna väntas öka med 3,1 procent 2012. Statsbidragen ligger i stort sett på en oförändrad nivå jämfört med 2011.

Diagram 9.2 Utvecklingen av det ekonomiska resultatet före extraordinära poster i kommunsektorn

Miljarder kronor



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

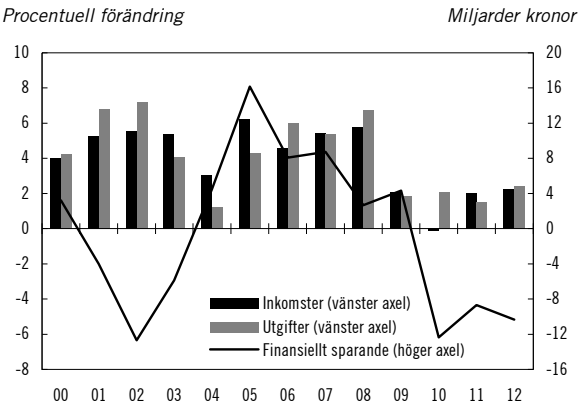
Efter att i fyra år redovisat relativt starka resultat väntas nu kommunsektorn få svårt att klara budgetbalans i år. Det ekonomiska resultatet väntas

[51] Enligt NR blev utfallet för den kommunala fastighetsavgiften 13,3 miljarder kronor 2008. Av dessa inkomster erhåller kommunerna 12,1 miljarder kronor. Mellanskillnaden på 1,2 miljarder kronor avseende 2008 tillfaller staten. Från och med 2009 erhåller kommunerna hela inkomsten från den kommunala fastighetsavgiften.

gradvis försämras fram till 2012 och nominellt bli det sämsta på 10 år.

Utbetalningen av statsbidrag 2009 på 7 miljarder kronor, som är avsedda att användas för verksamheten 2010, redovisas i NR som inkomster för 2009 medan man i den kommunala redovisningen torde periodisera inkomsterna till 2010. Därav bedöms sparandet öka med 7 miljarder kronor i år jämfört med resultatet, men minska i jämförelse 2010. De höjda statsbidragen medför att inkomsterna kassamässigt ökar ytterligare 2011, och därmed även det finansiella sparandet. För 2012 väntas återigen en försämring av det finansiella sparandet.

Diagram 9.3 Utvecklingen av kommunsektorns finanser



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

9.1.2 Staten

Statens finansiella sparande visade 2008 ett överskott på 46 miljarder kronor eller 1,5 procent av BNP. Lågkonjunkturen slår hårt på statens finanser. Inkomsterna minskar och når åter 2008 års nivå 2012. Utgifterna ökar bl.a. till följd av det försämrade läget på arbetsmarknaden. Regeringen föreslår nu att statsbidragen till den kommunala sektorn höjs. Det finansiella sparandet beräknas visa underskott på ca 3 procent av BNP i år och nästa år, se tabell 9.4.

Statens finansiella sparande och budgetsaldo

Statens finansiella sparande visar förändringen av den finansiella förmögenheten, exklusive värdeförändringar. Budgetsaldot visar statens lånebehov och avspeglar därmed förändringen av statsskulden.

Tabell 9.4 Statens finanser

Miljarder kronor, om annat ej anges

	2008	2009	2010	2011	2012
Inkomster	**885**	**797**	**808**	**842**	**885**
Procent av BNP	*28,0*	*26,3*	*26,6*	*26,6*	*26,6*
Skatter och avgifter	788	703	709	738	772
Övriga inkomster	97	94	99	104	112
Utgifter	**839**	**887**	**908**	**918**	**918**
Procent av BNP	*26,6*	*29,3*	*29,8*	*28,9*	*27,6*
Utgifter exkl. räntor	794	854	871	877	871
Procent av BNP	*25,1*	*28,2*	*28,6*	*27,7*	*26,2*
Ränteutgifter	45	33	37	41	47
Finansiellt sparande	**46**	**-90**	**-100**	**-76**	**-34**
Procent av BNP	*1,5*	*-3,0*	*-3,3*	*-2,4*	*-1,0*

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det finansiella sparandet påverkas inte av att staten säljer eller köper finansiella tillgångar, exempelvis aktier, eller ökar utlåningen, exempelvis studiemedel, eftersom sådana transaktioner inte förändrar förmögenheten. Däremot påverkas budgetsaldot och statsskulden.

Förutom denna principiella skillnad avviker redovisningen i statsbudgeten i flera avseenden från redovisningen i nationalräkenskaperna. Budgetsaldot redovisas kassamässigt, dvs. när betalningen sker, medan nationalräkenskaperna tillämpar periodiserad redovisning, dvs. när den underliggande aktiviteten sker. Denna skillnad påverkar framför allt redovisningen av skatter och ränteutgifter.

Tabell 9.5 Statens finansiella sparande och budgetsaldo

Miljarder kronor

	2008	2009	2010	2011	2012
Finansiellt sparande	**46**	**-90**	**-100**	**-76**	**-34**
Räntor, periodisering, kursvinster/förluster	6	-5	1	-4	-4
Periodisering av skatter	22	-11	-1	12	-10
Köp och försäljning av aktier, extra utdelningar m.m.	74	-21	1	0	0
Övriga finansiella transaktioner m.m.	-13	-60	-11	-4	-4
Budgetsaldo	**135**	**-186**	**-110**	**-71**	**-51**

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

År 2008 uppgick det finansiella sparandet till 46 miljarder kronor, medan budgetöverskottet uppgick till 135 miljarder kronor. Större delen av skillnaden mellan statens finansiella sparande och budgetsaldo 2008 beror på försäljningar av aktier och att de kassamässigt inbetalda skatterna var större än de för året debiterade skatterna. Det är en följd av eftersläpning av skattebetalningarna från högkonjunkturåret 2007 (se tabell 9.5).

År 2009 försämras budgetsaldot i förhållande till det finansiella sparandet till följd av att regeringen räknar med att kapitaltillskott till kreditinstitut och statliga utlåning kommer att belasta budgetsaldot. Detta påverkar inte det finansiella sparandet då statens tillgångar ökar i motsvarande mån. Den nedsatta EU-avgiften periodiseras i NR medan den kassamässiga effekten kommer först 2009.

9.2 Statsbudgetens saldo

Enligt lagen (1996:1059) om statsbudgeten ska statsbudgeten omfatta alla inkomster och utgifter samt andra betalningar som påverkar statens lånebehov. Ett budgetöverskott (ett positivt saldo) innebär ett motsvarande negativt lånebehov för staten och att statsskulden därigenom normalt minskar. Det motsatta förhållandet gäller vid ett budgetunderskott. För att statsbudgetens saldo ska överensstämma med statens lånebehov redovisas Riksgäldskontorets (RGK) nettoupplåning samt en kassamässig korrigeringspost på statsbudgetens utgiftssida.

Statsbudgetens saldo

Budgetsaldot för 2008 blev 135 miljarder kronor. I tabell 9.6 redovisas utvecklingen av statsbudgetens saldo för perioden 2008–2012.

För 2009 beräknas ett budgetunderskott på 186 miljarder kronor. Prognosen för 2010–2012 indikerar också stora underskott även om underskotten minskar successivt från 110 miljarder kronor 2010 till 51 miljarder kronor 2012.

Som framgår av diagram 9.4 har budgetsaldot varierat kraftigt under 2000-talet, vilket visar att statens inkomster och utgifter är konjunkturkänsliga. I en konjunkturuppgång förbättras normalt budgetsaldot av högre inkomster och dämpade utgifter. Det omvända gäller i en konjunkturnedgång. Budgetsaldots storlek för ett enskilt år påverkas i hög grad även av engångseffekter, vilket beskrivs nedan.

Tabell 9.6 Statsbudgetens saldo 2008–2012

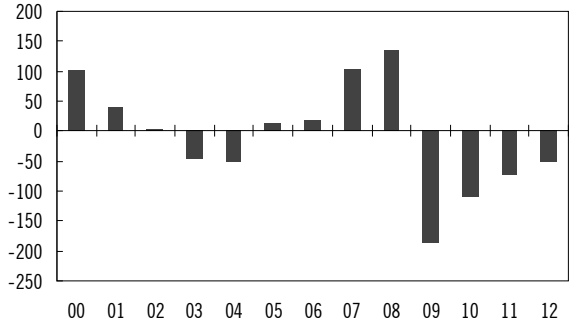
Miljarder kronor, utfall för 2008, prognos för 2009–2012

	2008	2009	2010	2011	2012
Inkomster	**901**	**694**	**711**	**755**	**771**
Utgifter exkl. statsskuldsräntor[1]	**742**	**756**	**775**	**781**	**775**
Statsskuldsräntor m.m.[2]	**48**	**32**	**28**	**37**	**43**
Riksgäldskontorets nettoutlåning	**-28**	**91**	**17**	**-11**	**4**
varav					
In-/utlåning från myndigheter (räntekonto)[3]	-1				
Inbetalning av premiepensionsmedel inkl. ränta	-29	-30	-32	-32	-32
Utbetalning av premiepensionsmedel	29	29	30	32	32
CSN, studielån	5	6	6	5	5
Insättningsgarantin				-19	-1
Stabilitetsfond	-13	24	-2	-2	-3
Svensk exportkredit		50			
Lån till andra länder		6	8		
Nettoutlåning - Infrastrukturinvesteringar[4]	-19	7	6	4	2
Övrigt, netto[5]	1	0	1	1	1
Kassamässig korrigering[6]	**4**	**1**	**1**	**19**	**0**
Statsbudgetens saldo	**135**	**-186**	**-110**	**-71**	**-51**

[1] Inklusive minskning av anslagsbehållningar.
[2] Avser utgifterna under utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m.
[3] Normalt görs inga prognoser på in-/utlåning från myndigheter (räntekonto) utan här redovisas endast utfallet.
[4] Avser infrastrukturlån (netto) för Banverket, Botniabanan AB och Vägverket.
[5] Avser bl.a. övertagna lån från Stockholmsleder AB och Göteborgs Trafikleder AB, investeringslån till myndigheter och Statens jordbruksverks EU-konto.
[6] För 2011 uppstår en korrigeringspost för att Riksgäldskontoret antas sälja insättningsgarantifondens innehav av statspapper för att kunna införlivas i stabilitetsfonden 2011. Därutöver avser den kassamässiga korrigeringen 2008–2012 främst förfall av lån som staten övertog från Venantius AB 2007.

Diagram 9.4 Statsbudgetens saldo 2000–2012

Miljarder kronor



Riksgäldskontorets nettoutlåning och kassamässig korrigering

Som framgår av tabell 9.6 varierar RGK:s nettoutlåning kraftigt mellan åren, vilket främst förklaras av de åtgärder som regeringen har beslutat och aviserat för att motverka effekterna av den finansiella oron och den vikande konjunkturen. I detta avsnitt redovisas de åtgärder som påverkar

Riksgäldskontorets (RGK) nettoutlåning och den kassamässiga korrigeringen.

Under hösten 2008 inrättades stabilitetsfonden och insättningsgarantin utökades. I enlighet med riksdagens beslut (bet. 2008/09:FiU16, rskr. 2008/09:17) fördes 15 miljarder kronor från utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m. till stabilitetsfondens konto i RGK, vilket minskade RGK:s nettoutlåning 2008. Från stabilitetsfonden har RGK betalat ut 2,4 miljarder kronor till Riksbanken i samband med att RGK tog över Riksbankens stödlån till Carnegie. I början av 2009 såldes Carnegie för ca 2,3 miljarder kronor, inklusive en amortering av Riksgäldens lån till Carnegie, med en rätt för staten att ta del av eventuella framtida återbetalningar på vissa av Carnegie lämnade krediter. Inkomsterna från försäljningen bedöms komma in till staten under 2009–2011 och medlen förs till stabilitetsfonden, vilket minskar RGK:s nettoutlåning.

Avgifterna till stabilitetsfonden beräknas uppgå till drygt 300 miljoner kronor per år 2009–2012 till följd av garantiprogrammet. I utkastet till lagrådsremissen om införandet av stabilitetsavgift föreslås att en stabilitetsavgift införs i år som rabatteras till 50 procent 2009–2010, men betalas in med ett års fördröjning. Enligt förslaget ska även de institut som deltar i garantiprogrammet få avräkna hälften av vad de under året har betalat i garantiavgift mot stabilitetsavgiften. Stabilitetsavgiften bör genom en sådan avräkning som mest kunna sättas ned till noll kronor. Stabilitetsavgiften bedöms därmed uppgå till drygt 1,2 miljarder kronor 2010–2011 och öka till 2,5 miljarder kronor 2012. De avgifter som betalas in minskar RGK:s nettoutlåning.

I finansutskottets betänkande (bet. 2008/09:FiU16) förordas att behållningen i insättningsgarantifonden bör sammanläggas med stabilitetsfonden. I utkastet till lagrådsremissen om införandet av stabilitetsavgift föreslås att avgiftssystemet kan slås ihop med insättningsgarantisystemet och en enda och riskdifferentierad avgift tas ut. Vid en sammanslagning av insättningsgarantifonden och stabilitetsfonden minskar statsskulden med ca 18 miljarder kronor, vilket insättningsgarantifondens innehav av statspapper uppgår till. Beräkningstekniskt antas att detta sker 2011. Avyttringen av statspapper minskar RGK:s nettoutlåning till följd av att kontotillgångarna för insättningsgarantin hos RGK ökar med motsvarande belopp. Då denna transaktion inte ska påverka statens lånebehov uppstår en kassamässig korrigeringspost 2011 med motsvarande belopp. Därmed redovisas avyttringen av statspapperna på motsvarande sätt som när det först tilläts för dåvarande Insättningsgarantinämnden att omvandla kontotillgångar hos RGK till statspapper 2002. För 2011 och 2012 minskar RGK:s nettoutlåning ytterligare eftersom avgiften till insättningsgarantin beräknas till 0,7 miljarder kronor per år.

I förordningen (2009:46) om kapitaltillskott till solventa banker m.fl. anges att de sammanlagda kapitaltillskotten enligt programmet som mest får uppgå till 50 miljarder kronor. Regeringen har tidigare i år meddelat att den avser att delta i en nyemission i Nordea. Insatsen beräknas till ca 5,5 miljarder kronor enligt regeringens prognos för valutakurser. Därutöver råder stor osäkerhet om hur stor del av kapitaltillskottsprogrammet som kommer att utnyttjas. Därför antas beräkningstekniskt att totalt 25 miljarder kronor, hälften av kapitaltillskottsprogrammet, används 2009. Medlen betalas ut från stabilitetsfonden och ökar RGK:s nettoutlåning med motsvarande belopp.

I enlighet med riksdagens beslut (bet. 2008/09:NU12, rskr. 2008/09:125) beviljades AB Svensk Exportkredit en låneram i RGK på högst 100 miljarder kronor. Beräkningstekniskt antas AB Svensk Exportkredit utnyttja 50 miljarder kronor av den totala ramen, vilket beror på osäkerheten kring upplåningen. Upplåningen ökar därmed RGK:s nettoutlåning 2009 med samma belopp. Enligt förordningen (2009:19) om lån till företag i fordonsindustrin kan RGK ge undsättningslån på upp till 5 miljarder kronor till företag inom fordonssektorn. Det råder stor osäkerhet om låneramen kommer att utnyttjas och i detta fall antas beräkningstekniskt att så inte sker.

I enlighet med riksdagens beslut (bet. 2008/09:NU12, rskr. 2008/09:125) höjdes ramen för Exportkreditnämndens (EKN) exportkreditgaranti från 200 till 350 miljarder kronor. Det bedöms att 0,5 miljarder kronor av garantin kommer att infrias under 2009, vilket täcks av EKN:s reserver. Hälften av infriandet beräknas att utnyttjas av EKN:s reserver i RGK, vilket ökar RGK:s nettoutlåning. Den andra hälften av infriandet bedöms komma att utnyttjas av EKN:s reserver i utländsk valuta i affärsbanker.

Regeringen har bemyndigats av riksdagen (bet. 2008/09:FiU34, rskr. 2008/09:177) att stödja Island i den akuta finansiella kris som landet nu befinner sig i med en kredit om högst 6,5 miljarder kronor. Lånet kommer att betalas ut under 2009. Enligt regeringens prognos för valutakurser bedöms krediten till Island på 0,7 miljarder US dollar uppgå till ca 5,9 miljarder kronor. I propositionen Kredit till Island (prop. 2008/09:106) anger regeringen att flera länder, däribland Sverige, har utfäst att gemensamt bidra med krediter till Lettland. För Sveriges del bedöms lånet uppgå till ca 0,7 miljarder euro och betalas ut 2010. Enligt regeringens prognos för valutakurser beräknas krediten uppgå till ca 7,7 miljarder kronor. Båda lånen ökar RGK:s nettoutlåning.

Statsbudgetens saldo justerat för större engångseffekter

Av tabell 9.7 framgår att budgetsaldot för 2009, justerat för större extraordinära inkomster och utgifter, uppvisar ett underskott på 117 miljarder kronor. Det innebär att engångseffekterna beräknas bli 69 miljarder kronor 2009.

Tabell 9.7 Statsbudgetens saldo samt justering för större engångseffekter 2008–2012

Miljarder kronor

	2008	2009	2010	2011	2012
Statsbudgetens saldo	**135**	**-186**	**-110**	**-71**	**-51**
Större engångseffekter	-71	69	8	1	0
varav					
Försäljning av statligt aktieinnehav	-77				
Extra utdelningar	-5	-4			
Förändrad inbetalning av moms inom bygg- och anläggningssektorn	-8	-2			
EU-avgift, försenat beslut avseende egna medel	3	-7			
Kapitaltillskott[1]	8	26			
Lån till SEK		50			
Lån till länder		6	8		
Carnegie	2	-1	-1		
Övrigt, netto[2]	4	1	1	1	0
Statsbudgetens saldo justerat för större engångseffekter	**64**	**-117**	**-102**	**-70**	**-51**

Anm.: Beloppen är avrundade och överensstämmer därför inte alltid med summan.
[1] Avser kapitaltillskott till AB Svensk Exportkredit (SEK), Almi Företagspartner AB och FoU-bolag inom fordonsklustret 2008. För 2009 bedöms beräkningstekniskt att 25 miljarder kronor används från kapitaltillskottsprogrammet och 1,3 miljarder kronor till SAS nyemission.
[2] Avser omfinansiering av infrastrukturlån samt betalning och förfalloprofil av övertagna lån från Venantius AB.

De främsta förklaringarna till dessa engångseffekter är det beräkningstekniska antagandet att AB Svensk Exportkredit utnyttjar 50 miljarder kronor av sin låneram och att 25 miljarder kronor av kapitaltillskottsprogrammet används. Statsbudgetens saldo försämras med motsvarande belopp (se även avsnitt 7.2.2). Även den högre EU-avgiften 2007 och 2008 samt den lägre EU-avgiften 2009 är engångseffekter. Det beror på att det nya beslutet om EU-budgetens finansiering inte beräknas träda i kraft förrän 2009, med retroaktiv tillämpning för 2007 och 2008. Beslutet medför reduktioner av den svenska EU-avgiften, som kassamässigt dock inte kommer Sverige till del förrän 2009. Vidare bedöms Sverige även betala ut lån till Island under 2009 motsvarande drygt 6 miljarder kronor.

För 2010 beror skillnaden mellan statsbudgetens saldo och saldot justerat för större engångseffekter till största delen på det lån till Lettland som Sverige bedöms betala ut under 2010 på ca 8 miljarder kronor.

9.3 Skuldutvecklingen och den ekonomiska ställningen

9.3.1 Den ekonomiska ställningen

Den offentliga sektorns förmögenhet består av realkapital och finansiella tillgångar med avdrag för skulder. Realkapitalet eller kapitalstocken innefattar såväl materiella tillgångar, t.ex. byggnader och anläggningar, som immateriella tillgångar, t.ex. dataprogram. Större delen av den offentliga sektorns kapitalstock består av byggnader, vägar och annan infrastruktur som inte ger någon direkt avkastning. En del av kapitalstocken används för produktion av offentliga tjänster, t.ex. skolor, sjukhus och kontorsbyggnader medan infrastrukturen ger en samhällsekonomisk avkastning. De finansiella tillgångarna omfattar förutom olika fordringar på den privata sektorn även aktier. Aktierna kan vara en likvid tillgång där avsikten är att maximera avkastningen, som t.ex. AP-fondernas aktieinnehav. Men aktier kan också vara en form för kontroll av realkapital, t.ex. statens ägande av Vattenfall AB.

Skulderna omfattar finansiella skulder, t.ex. statsskulden, och övriga skulder, som leverantörs- och löneskulder. Därtill har staten och den

kommunala sektorn åtaganden för tjänstepensioner.

Vid utgången av 2008 beräknas den offentliga sektorns förmögenhet ha uppgått till 2 026 miljarder kronor eller 64,2 procent av BNP. Det är en ökning med 4 miljarder kronor jämfört med 2007 men en minskning i relation till BNP. Kapitalstocken ökade medan den finansiella förmögenheten minskade (se tabell 9.8).

Tabell 9.8 Den offentliga sektorns tillgångar och skulder

Miljarder kronor

	2007	2008
Tillgångar	3 994	4 031
Finansiella	2 104	1 952
varav aktier	1 030	858
Kapitalstock	1 890	2 078
Skulder	1 972	2 004
Finansiella	1 494	1 515
Maastrichtskuld	1 241	1 201
Övriga	254	314
Pensionsskuld	478	489
Förmögenhet	2 022	2 026
Procent av BNP	*66,0*	*64,2*
Staten	191	291
Ålderspensionssystemet	895	696
Kommunsektorn	935	1 040

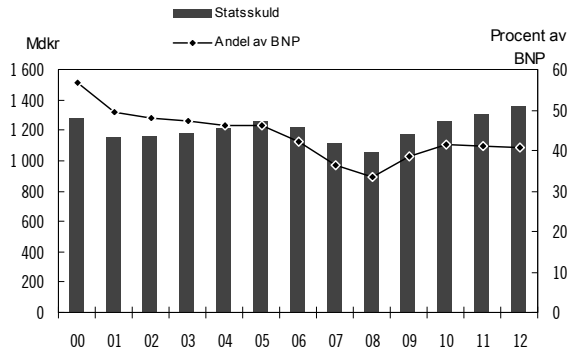
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar

9.3.2 Skuldutvecklingen

Statsskulden

Statsskulden uppkommer genom statens upplåning för att täcka underskott i den löpande verksamheten samt för att finansiera investeringar och kreditgivning. Statsskuldens utveckling bestäms framför allt av statsbudgetens saldo. Skulden påverkas emellertid också av valutakursförändringar eftersom ca en femtedel av skulden inklusive skuldskötselåtgärder (derivatinstrument och swappar) är upptagen i utländsk valuta. Denna del av skulden värderas till aktuella valutakurser.

Diagram 9.5 Statsskuld i miljarder kronor och som andel av BNP 2000–2012



Som framgår av diagram 9.5 har statsskulden som andel av BNP (skuldkvoten) minskat från en nivå på ca 58 procent vid utgången av 2000 till ca 34 procent vid utgången av 2008.

Tabell 9.9 Statsskuldens förändring 2008–2012

Miljarder kronor

	2008	2009	2010	2011	2012
Lånebehov	**-135**	**186**	**110**	**71**	**51**
Skulddispositioner m.m.[1]	86	-76	-21	-39	0
Förändring av okonsoliderad statsskuld	-49	110	89	33	51
Okonsoliderad statsskuld[2]	**1 119**	**1 229**	**1 318**	**1 350**	**1 401**
Eliminering av myndigheters innehav av statspapper	57	58	59	42	43
Statsskuld vid årets slut[3]	**1 062**	**1 171**	**1 259**	**1 308**	**1 358**
Statsskuldsförändring[4]	-53	109	88	50	50
Statsskuld i procent av BNP	33,6	38,7	41,4	41,3	40,8

Anm.: Beloppen är avrundade och överensstämmer därför inte alltid med summan.
[1] Utgörs bl.a. av orealiserade valutakursdifferenser, kortfristiga placeringar och förfalloprofil av övertagna lån från Stockholmsleder AB och Göteborgs Trafikleder AB samt Venantuis AB.
[2] I den okonsoliderade statsskulden ingår statliga myndigheters innehav av statspapper.
[3] Här avses konsoliderad statsskuld vilket innebär att statliga myndigheters innehav av statspapper räknats bort.
[4] Avser statsskuldsförändring beräknad på den konsoliderade statsskulden.
Källor: Riksgäldskontoret och egen beräkning.

Vid utgången av 2008 uppgick den konsoliderade statsskulden till 1 061 miljarder kronor, vilket var en minskning med 54 miljarder kronor jämfört med utgången av 2007. Det förklaras främst av överskottet i statsbudgetens saldo. Den konsoliderade statsskulden påverkas även av förändringar av statliga myndigheters innehav av statspapper. Den stora posten skulddispositioner 2008 förklaras främst av de extraemissioner som Riksgäldskontoret genomförde i stabilitetsfrämjande syfte under hösten 2008. De statslån som inte förföll innan årsskiftet 2008/09 ökade skulddispositionerna. För 2009 minskar däremot skulddispositionerna med motsvarande belopp som lånen förfaller. Statsskulden beräknas öka

fram till utgången av 2012 med ca 300 miljarder kronor, vilket beror på underskott i statsbudgetens saldo samt förändringar av skulddispositioner m.m. Skuldkvoten beräknas öka från 34 procent vid utgången av 2008 till 41 procent vid utgången av 2012.

Konsoliderad bruttoskuld (”Maastrichtskulden”)

Detta skuldbegrepp definieras av EU-regler och används inom EU i samband med Stabilitets- och tillväxtpakten, där medlemsländernas offentliga finanser bedöms mot bakgrund av konvergenskraven. Definitionen innebär att den offentliga sektorns bruttoskuld konsolideras, dvs. minskas med den offentliga sektorns innehav av egna skulder. Värderingen sker till nominellt värde.

För svenska förhållanden innebär definitionen att den konsoliderade bruttoskulden består av summan av den konsoliderade statsskulden och kommunsektorns skulder på kreditmarknaden minus AP-fondernas innehav av statspapper, se tabell 9.10.

Tabell 9.10 Bidrag till den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld

Procent av BNP

	2008	2009	2010	2011	2012
Offentlig sektor	38,0	43,4	46,4	46,4	46,0
Staten	33,4	39,1	41,7	41,6	41,1
Kommunsektorn	5,1	5,4	5,7	5,7	5,8
ÅP-systemet	-0,5	-1,0	-1,0	-0,9	-0,9

Anm.: Statens bidrag till den offentliga sektorns bruttoskuld avviker något från den statskuld som redovisas av Riksgäldskontoret. Skillnaden beror främst på att i den offentliga skulden ingår statens skuld till premiepensionssystemet.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar

Efter att ha minskat sedan 1995 ökar nu den konsoliderade bruttoskulden och väntas uppgå till ca 46 procent av BNP 2010-2012, vilket fortfarande understiger referensvärdet inom EU på 60 procent av BNP.

Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet (nettoställning)

Den finansiella förmögenheten definieras, liksom finansiellt sparande, av regelverket för nationalräkenskaper och värderas till marknadspris. Förmögenheten publiceras av Statistiska centralbyråns finansräkenskaper och beräknas som skillnaden mellan finansiella tillgångar och skulder. I skulderna ingår inte statens och den kommunala sektorns skulder för de förmånsbestämda tjänstepensionerna. Skulderna för de fonderade avgiftsbestämda tjänstepensionerna ingår, i likhet med premiepensionssystemet, inte heller i den offentliga sektorn utan redovisas i försäkringssektorn.

Värderingen av tillgångar och skulder sker till marknadspris, vilket innebär att förmögenheten, förutom av det finansiella sparandet, även påverkas av värdeförändringar.

Sedan 2005 är förmögenheten positiv, dvs. de finansiella tillgångarna överstiger skulderna. Den offentliga sektorns kapitalinkomster i form av räntor och utdelningar överstiger också ränteutgifterna, se diagram 9.6.

Diagram 9.6 Offentliga sektorns finansiella förmögenhet

Procent av BNP

Källa: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar

Som framgår av tabell 9.11 så ligger den finansiella förmögenheten huvudsakligen i ålderspensionssystemets buffertfonder (AP-fonderna) medan staten har en nettoskuld.

Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet minskade under 2008 med 173 miljarder kronor, trots det positiva finansiella sparandet. Värdeminskningarna beräknas ha uppgått till 252 miljarder kronor. Därav svarade värdeminskningarna på AP-fondernas tillgångar för 230 miljarder kronor.

I prognosen ingår inga värdeförändringar, vilket innebär att den finansiella förmögenheten utvecklas i linje med det finansiella sparandet. Aktieförsäljningar påverkar nettoställningen endast i den mån försäljningspriset avviker från det värde som redovisas i statistiken.

Underskotten i det finansiella sparandet under prognosperioden medför att förmögenheten minskar med 362 miljarder kronor till motsvarande 2,3 procent av BNP 2012.

Tabell 9.11 Bidrag till den offentliga sektorns finansiella förmögenhet

Procent av BNP

	2008	2009	2010	2011	2012
Offentlig sektor	13,8	11,8	7,9	4,5	2,3
Staten	-9,4	-12,8	-16,0	-17,8	-18,0
ÅP-systemet	22,0	23,1	22,9	21,5	19,8
Kommunsektorn	1,3	1,4	1,0	0,7	0,4

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar

9.4 Reformer sedan budgetpropositionen för 2009

I detta avsnitt sammanfattas utgifts- och inkomstförändringar samt effekten på den offentliga sektorns finansiella sparande av de reformer som riksdagen beslutat om och som regeringen föreslagit och aviserat sedan budgetpropositionen för 2009.

De reformer som riksdagen beslutat om är med anledning av förslag i regeringens propositioner Åtgärder för jobb och omställning (prop. 2008/09:97, bet. 2008/09:FiU18, rskr. 2008/09:183), Nyemission i SAS AB (publ) (prop. 2008/09:124, bet. 2008/09:FiU40, rskr. 2008/09:192) samt Ökade möjligheter till skatteanstånd (prop. 2008/09:113, bet. 2008/09:SkU27, rskr. 2008/09:175).

Regeringen har lämnat förslag om skattereduktion för reparation, underhåll samt om- och tillbyggnad av vissa bostäder (prop. 2008/09:178). Dessutom lämnar regeringen i samband med denna proposition förslag till tilläggsbudget i 2009 års proposition om vårtilläggsbudget (prop. 2008/09:99) samt förslag om beskattning av utomlands bosatta artister m.fl. (prop. 2008/09:182).

Utgifts- och inkomstförändringar samt effekten på den offentliga sektorns finansiella sparande av samtliga reformer sedan budgetpropositionen för 2009 redovisas i tabell 9.14. I tabellen redovisas också effekterna av regeringens beslut om att arbetsgivare permanent ska få dubbelt så stor kompensation för nystartsjobb för anställning av personer äldre än 26 år samt effekterna av de aviseringar som regeringen gör i denna proposition.

Först följer en sammanfattning av de åtgärder som presenterades i samband med propositionen Åtgärder för jobb och omställning. Utgifts- och inkomstförändringarna samt effekten på den offentliga sektorns finansiella sparande av dessa åtgärder redovisas i tabell 9.12.

Sedan följer en sammanfattning av de åtgärder som regeringen föreslagit och i vissa fall riksdagen beslutat om efter propositionen Åtgärder för jobb och omställning. Effekterna av dessa åtgärder redovisas i tabell 9.13.

9.4.1 Reformer i samband med propositionen Åtgärder för jobb och omställning

De åtgärder som regeringen presenterade i samband med propositionen Åtgärder för jobb och omställning var bl.a. riktade mot nya arbetslösa och korttidsarbetslösa. De innebar en intensifiering av förmedlingsverksamheten i form av satsningar på coachning samt ett utökat antal platser i arbetspraktik och införande av praktisk kompetensutveckling. För att säkerställa en snabb implementering av satsningarna ökades också Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag. Vidare innehöll regeringens proposition förslag om bl.a. förstärkningar av yrkeshögskolan och yrkesinriktad gymnasial vuxenutbildning inom kommunal vuxenutbildning samt förslag om omfördelning av resurser från de universitet och högskolor som inte planerar att fylla sina platser inom ramen för tilldelade medel. Genom denna omfördelning får alla universitet och högskolor förutsättningar att öka sitt utbud av utbildningar och därmed bidra till att mildra effekten av lagda varsel och friställningar. I samband med propositionen aviserade regeringen en skattereduktion för reparation, underhåll samt om- och tillbyggnad (ROT-arbete). Propositionen överlämnades till riksdagen den 26 mars 2009 (prop. 2008/09:178). Regeringen beslutade också genom en ändring i förordning (2006:1481) om stöd för nystartsjobb att arbetsgivare permanent skulle få dubbelt så stor kompensation för nystartsjobb för anställning av personer äldre än 26 år.

I tabell 9.12 redovisas utgifts- och inkomsteffekter samt effekten på den offentliga sektorns finansiella sparande till följd av dessa beslut och förslag.

Tabell 9.12 Beslutade och föreslagna utgifts- och inkomstförändringar i samband med propositionen Åtgärder för jobb och omställning[1]

Miljoner kronor

	2009	2010	2011	2012
Utgiftsökningar	3 587	3 597	877	
Inkomstminskningar	4 538	4 912	4 888	5 635
Indirekta effekter på inkomstsidan av utgiftsreformer[2]	226	399	54	
Förändring av den offentliga sektorns finansiella sparande	- 8 351	- 8 908	- 5 819	- 5 635

[1] De åtgärder som presenterades i propositionen Åtgärder för jobb och omställning (prop. 2008/09:97, bet. 2008/09:FiU18, rskr. 2008/09:183), Fördubblad kompensation för nystartsjobb genom ändring i förordning (2006:1481) om stöd för nystartsjobb och förslaget om skattereduktion för ROT-arbete (prop. 2008/09:178)

[2] Ett positivt tecken på den indirekta effekten innebär att effekten på det finansiella sparandet är negativ.

9.4.2 Reformer efter propositionen Åtgärder för jobb och omställning

Sedan propositionen Åtgärder för jobb och omställning överlämnades till riksdagen, har riksdagen fattat beslut om att bemyndiga regeringen att för statens räkning delta i en nyemission i SAS AB och har för detta ändamål anvisat 1 300 miljoner kronor på tilläggsbudget (prop. 2008/09:124, bet. 2008/09:FiU40, rskr. 2008/09:192). Riksdagen har också beslutat om ökade möjligheter till skatteanstånd (prop. 2008/09:113, bet. 2008/09:SkU27, rskr. 2008/09:175).

I tabell 9.13 redovisas utgifts- och inkomstförändringar samt effekten på den offentliga sektorns finansiella sparande av dessa beslut. Dessutom ingår effekter av regeringens förslag i 2009 års proposition om vårtilläggsbudget (prop. 2008/09:99) och propositionen om beskattning av utomlands bosatta artister (prop. 2008/09:182). Slutligen redovisas i tabellen effekterna de aviseringar regeringen gör i denna proposition.

Vid sidan av reformer till följd av dessa förslag innebär den makroekonomiska utvecklingen att utgifterna inom framför allt utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv ökar. I tilläggsbudgeten, som läggs i samband med denna proposition föreslår regeringen att riksdagen ökar anslagen under utgiftsområde 14 med nästan 11 miljarder kronor för 2009. Den makroekonomiska utvecklingen har också lett till att regeringen föreslår riksdagen att öka anslaget för EU-avgiften med nästan 4 miljarder kronor.

Tabell 9.13 Nya beslutade, föreslagna och aviserade utgifts- och inkomstförändringar efter propositionen Åtgärder för jobb och omställning[1]

Miljoner kronor

	2009	2010	2011	2012
Utgiftsökningar	10 617	1 400	6 400	6 400
Inkomstminskningar	350	110	0	0
Förändring av den offentliga sektorns finansiella sparande	- 2 667	- 7 110	- 5 400	- 5 400

[1] Beslut som riksdagen fattat med anledning av propositionen Ökade möjligheter till skatteanstånd (prop. 2008/09:113, bet. 2008/09:SkU27, rskr. 2008/09:175), propositionen Nyemission i SAS AB (publ) (prop. 2008/09:124, bet. 2008/09:FiU40, rskr. 2008/09:192). Förslag i 2009 års vårtilläggsbudgetproposition (prop. 2008/09:99) och propositionen om beskattning av utomlands bosatta artister (prop. 2008/09:182) samt aviseringar i denna proposition.

[2] Riksdagens beslut angående nyemissionen i SAS AB påverkar takbegränsade utgifter och statsbudgetens saldo, men statens finansiella sparande påverkas inte av finansiella transaktioner såsom kapitaltillskott.

9.4.3 Samtliga reformer efter budgetpropositionen för 2009

Tillsammans med de reformer som regeringen presenterade i budgetpropositionen för 2009 innebär de beslut, förslag och aviseringar av utgifts- och inkomstreformer sedan dess att den offentliga sektorns finansiella sparande minskar med 43,4 miljarder kronor 2009, 51,1 miljarder kronor 2010 och 47,5 miljarder kronor 2011 i förhållande till beräkningen i 2008 års ekonomiska vårproposition. Tillsammans med det ökade stödet till långtidsarbetslösa inom jobb- och utvecklingsgarantin för ungdomar innebär detta en minskning av den offentliga sektorns finansiella sparande med ca 45 miljarder kronor 2009 och ca 60 miljarder kronor 2010.

För närmare beskrivningar av besluten, förslagen och aviseringarna hänvisas till respektive proposition.

Tabell 9.14 Beslutade, föreslagna samt aviserade utgifts- och inkomstförändringar efter budgetpropositionen för 2009

Endast förändringar som har en utgifts- eller inkomsteffekt över 10 miljoner kronor särredovisas under respektive utgiftsområde.

Miljoner kronor		2009	2010	2011	2012
Utgifter[1,2]					
UO 1 Rikets styrelse		**137**			
4:1	Regeringskansliet m.m.	142			
UO 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning		**40**			
1:3	Avveckling av Verket för förvaltningsutveckling m.m.	10			
1:9	Statistiska centralbyrån	10			
1:11	Finansinspektionen	25			
UO 3 Skatt, tull och exekution		**36**			
1:1	Skatteverket	36			
UO 4 Rättsväsendet		**150**			
1:1	Polisorganisationen	150			
UO 5 Internationell samverkan		**215**			
1:1	Bidrag till vissa internationella organisationer	212			
UO 6 Försvar och samhällets krisberedskap		**16**			
1:1	Förbandsverksamhet och beredskap	138			
1:4	Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar	-174			
1:7	Officersutbildning m.m.	-18			
1:11	Nämnder m.m.	11			
2:8	Avvecklingsmyndigheten för SRV, KBM och SPF	54			
UO 7 Internationellt bistånd		**-5**			
UO 8 Migration		**0**			
1:5	Kostnader vid domstolsprövning i utlänningsärenden	-70			
1:6	Offentligt biträde i utlänningsärenden	70			
UO 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg		**808**	**1 400**	**1 400**	**1 400**
1:5	Bidrag för läkemedelsförmånerna	800	1 400	1 400	1 400
UO 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp		**600**			
2:1	Försäkringskassan	600			
UO 14 Arbetsmarknad och arbetsliv		**2 816**	**2 403**	**421**	
1:1	Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader	300			
1:2	Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd[3]	1 411	1 203	-179	
1:3	Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser[3]	1 095	1 200	600	
2:4	Internationella arbetstagarorganisationen (ILO)	10			
UO 15 Studiestöd		**329**	**403**	**119**	
1:2	Studiemedel m.m.	327	397	109	
UO 16 Utbildning och universitetsforskning		**292**	**391**	**137**	
1:3	Specialpedagogiska skolmyndigheten	22			
1:5	Utveckling av skolväsende, förskoleverksamhet och skolbarnomsorg	-35			
1:15	Statligt stöd till vuxenutbildning	213	294	133	
	Omfördelning av platser mellan universitet och högskolor[4]	93	93		
UO 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid		**4**			
UO 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik		**22**			
2:2	Lantmäteriet	22			

Tabell 9.14 Beslutade, föreslagna samt aviserade utgifts- och inkomstförändringar efter budgetpropositionen för 2009

Endast förändringar som har en utgifts- eller inkomsteffekt över 10 miljoner kronor särredovisas under respektive utgiftsområde.

Miljoner kronor		2009	2010	2011	2012
UO 20 Allmän miljö- och naturvård		**-6**			
UO 21 Energi		**1**			
UO 22 Kommunikationer		**400**	**400**	**200**	
1:2	Väghållning och statsbidrag	245	256	128	
1:4	Banverket: Banhållning och sektorsuppgifter	144	144	72	
1:5	Transportstyrelsen	11			
UO 23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar		**49**			
1:7	Bekämpande av smittsamma husdjurssjukdomar	66			
1:13	Räntekostnader för förskotterade gårdsstöd m.m.	51			
1:22	Bidrag till vissa internationella organisationer	13			
1:23	Åtgärder för landsbygdens miljö och struktur	-71			
UO 24 Näringsliv		**1 300**			
1:21	Kapitalinsatser i statliga bolag[5]	1 300			
UO 25 Allmänna bidrag till kommuner		**7 000**		**5 000**	**5 000**
1:1	Kommunalekonomisk utjämning			5 000	5 000
1:4	Tillfälligt konjunkturstöd till kommuner och landsting	7 000			
Summa utgiftsökningar		**14 204**	**4 997**	**7 277**	**6 400**
Inkomster					
	Permanent fördubblad nedsättning för nystartsjobb	938	1 412	1 388	2 135
	Skattereduktion för ROT-arbete	3 600	3 500	3 500	3 500
	Ökade möjligheter till skatteanstånd[6]	350	110		
	Förändringar i skattereglerna för utomlands bosatta artister	0	0	0	0
Summa inkomstminskningar		**4 888**	**5 022**	**4 888**	**5 635**
Indirekta effekter på inkomstsidan av utgiftsreformerna inom UO14[7]		226	399	54	
Förändring av den offentliga sektorns finansiella sparande[8]		**-11 018**	**-16 018**	**-11 219**	**-11 035**
Förändring av den offentliga sektorns finansiella sparande BP 09[9]		**-32 400**	**-35 100**	**-36 300**	
Förändring av den offentliga sektorns finansiella sparande till följd av budgetpropositionen för 2009 samt reformer efter budgetpropositionen för 2009 jämfört med beräkningen i den ekonomiska vårpropositionen 2008		**-43 418**	**-51 118**	**-47 519**	

[1] Anslagsförändringar till följd av den makroekonomiska utvecklingen m.m. ingår ej. Under utgiftsområde 14 föreslår regeringen i 2009 års proposition om vårtilläggsbudget (prop. 2008/09:99) att anslaget 1:2 Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd ökas med 9 871 miljoner kronor 2009 till följd av förändringar i den makroekonomiska utvecklingen. Vidare föreslås i vårtilläggsbudgeten att anslaget 1:11 Bidrag till lönegarantiersättning ökas med 782 miljoner kronor 2009 av samma anledning. Under utgiftsområde 18 föreslås i vårtilläggsbudgeten att anslaget 1:4 Räntebidrag ökas med 129 miljoner kronor 2009. Under utgiftsområde 27 Avgiften till Europeiska gemenskapen föreslås i vårtilläggsbudgeten att anslaget 1:1 Avgiften till Europeiska gemenskapen ökas med 3 933 miljoner kronor 2009.

[2] Alla åtgärder som regeringen föreslog i propositionen Åtgärder för jobb och omställning är tidsbegränsade till perioden 2009-2011.

[3] Regeringen beslutade att anslagssparande från 2008 motsvarande 2 348 miljoner kronor fick disponeras under 2009 för åtgärden arbetspraktik och praktisk kompetensutveckling och 1 100 miljoner kronor för åtgärden förstärkt stöd i form av personliga coacher. Åtgärderna har därmed ingen anslagseffekt 2009.

[4] I prop. 2008/09:97 tabell 6.2 redovisas det detaljerade förslaget till omfördelning av platser mellan universitet och högskolor.

[5] prop. 2008/09:124, bet. 2008/09:FiU40, rskr. 2008/09:192. Takbegränsade utgifter och statsbudgetens saldo påverkas med motsvarande belopp. Statens finansiella sparande påverkas inte av finansiella transaktioner såsom kapitaltillskott.

[6] prop. 2008/09:113, bet. 2008/09:SkU27, rskr. 2008/09:175. Arbetsgivare kan få anstånd med inbetalningen av de anställdas preliminära skatt och arbetsgivaravgifter. Anstånd med skatteinbetalning försämrar budgetsaldot 2009 med uppskattningsvis 5 miljarder kronor, men förbättrar budgetsaldot 2010 och i viss utsträckning 2011 när anståndsbeloppet betalas in. Däremot försämras både det finansiella sparandet i offentlig sektor och budgetsaldot då uppbördsförlusten bedöms överstiga ränteintäkterna. I tabellen anges effekten på den offentliga sektorns finansiella sparande.

[7] I denna post ingår den direkta skatteeffekten av reformerna, minskningen av inkomsterna till följd av minskade inkomster på inkomsttitel 2525 Finansieringsavgift från arbetslöshetskassor, inflödet av STÅP samt budgeteffekten av den effekt på antalet arbetslösa som regeringen bedömer att förslagen har. Ett positivt tecken på den indirekta effekten innebär att effekten på det finansiella sparandet är negativ.

[8] Tillskottet på 7 000 miljoner kronor får ingen påverkan på den offentliga sektorns finansiella sparande 2009 eftersom kommunerna inte beräknas använda tillskottet förrän 2010. Effekten på den offentliga sektorns finansiella sparande beror på hur kommunerna väljer att använda tillskottet. I beräkningen har antagits att 80 procent av tillskottet går till kommunal konsumtion, medan 20 procent går till konsolidering i kommunsektorn. Detta antagande ligger också i beräkningen av effekten på den offentliga sektorns finansiella sparande av tillskotten 2011 och 2012.

[9] I budgetpropositionen för 2009 presenterade regeringen förslag och beräkningar för perioden 2009-2011. Detta betyder att några effekter på finansiellt sparande i offentlig sektor inte angavs och någon sammanlagd summa för 2012 kan därmed inte redovisas. Istället hänvisas till bilaga 3 tabell 3 där förändringen av utgifterna mellan år redovisas.

10

Uppföljningen av de budgetpolitiska målen samt bedömning av reformutrymme och utgiftstak

10 Uppföljningen av de budgetpolitiska målen samt bedömning av reformutrymme och utgiftstak

Sammanfattning

- Utgiftstaket för staten har klarats samtliga år sedan det infördes 1997. Det finansiella sparandet var något högre än överskottsmålet under perioden 2000 till 2008.
- Finanspolitiken bedöms vara väl avvägd i förhållande till överskottsmålet. En samlad bedömning av de tre indikatorerna, med beaktande av osäkerhet och riskbilden i övrigt, är att utrymmet för permanenta ofinansierade reformer är starkt begränsat, samtidigt som det inte heller finns ett särskilt behov av budgetförstärkningar.
- Det är inte uteslutet att ytterligare temporära stabiliseringspolitiska åtgärder kan bli nödvändiga Det måste i sådant fall uppvägas av en stram finanspolitik när konjunkturen vänder uppåt för att överskottsmålet ska klaras.
- Utgiftstaket för staten 2012 bör uppgå till 1 080 miljarder kronor.
- Även om resultatet för kommunsektorn som helhet var positivt under 2008 så torde kravet på god ekonomisk hushållning inte ha uppfyllts. Under prognosåren förväntas kommunernas finanser försvagas påtagligt.

Finanspolitiken ska ligga i linje med det finanspolitiska ramverkets mål och restriktioner. Den finansiella krisen och det försämrade konjunkturläget ändrar inte på detta. Regeringen avser inte att föra en politik som gör att de finanspolitiska målen åsidosätts. Mot bakgrund av de åtgärder som föreslås i denna proposition görs i detta kapitel en uppföljning av överskottsmålet och utgiftstaket för staten. I slutet av kapitlet görs även en avstämning av det kommunala balanskravet och kravet på god ekonomisk hushållning i kommunsektorn.

10.1 Uppföljning av överskottsmålet

I detta avsnitt görs en uppföljning av överskottsmålet. Uppföljningen ger en indikation på hur stort ett eventuellt reformutrymme eller besparingsbehov är. När det faktiska reformutrymmet eller besparingsbehovet bestäms beaktas även behovet av säkerhetsmarginaler och det aktuella konjunkturläget.

10.1.1 Det finanspolitiska ramverket är en grund för en ansvarsfull finanspolitik

Målet för den ekonomiska politiken är att öka den långsiktiga tillväxten, bland annat genom en varaktigt högre sysselsättning. Därigenom ges möjligheter att höja välfärden för alla medborgare. Finanspolitiken ska bidra till stabilitet,

ett effektivt resursutnyttjande och till en rättvis fördelning av välfärden (se vidare kapitel 5).

Finanspolitiken bidrar till stabilitet genom att vara långsiktigt hållbar. Offentliga åtaganden måste kunna finansieras på lång sikt utan att den offentliga skulden ökar på ett ohållbart sätt, även när hänsyn tas till den demografiska utvecklingen, trender på arbetsmarknaden, globalisering, m.m. Ett ifrågasättande av finanspolitikens hållbarhet är förknippat med allvarliga risker och betydande kostnader för ett land med en liten öppen ekonomi som Sverige. En finanspolitik som inte är långsiktigt hållbar leder till offentlig skulduppbyggnad och ökar risken för att fokus måste flyttas från åtgärder som bidrar till tillväxt, välfärd och sysselsättning till skuldsanering. De svenska erfarenheterna från början av 1990-talet är ett tydligt exempel på detta. En ogynnsam makroekonomisk utveckling till följd av en svag finanspolitik drabbar främst de svaga grupperna i samhället, vilket strider mot regeringens fördelningspolitiska ambitioner.

Finanspolitiken bidrar även till stabilitet genom att den utformas på ett sådant sätt att den inte förstärker konjunktursvängningarna. Stora konjunktursvängningar kan påverka arbetskraftutbudet på ett negativt sätt under lång tid, vilket är mycket kostsamt för samhällsekonomin. Erfarenheten visar att finanspolitiken däremot normalt inte bör användas för att finjustera efterfrågan i ekonomin. Riksbanken har huvudansvaret för stabiliseringspolitiken. Finanspolitiken bidrar dock indirekt till stabilitet genom att skatteinkomster och utgifter varierar över konjunkturen, de så kallade automatiska stabilisatorerna. Därutöver bör det finnas ett finanspolitiskt handlingsutrymme för att i krislägen stötta penningpolitiken.

Erfarenheten visar att det behövs ett trovärdigt finanspolitiskt ramverk med tydliga mål och restriktioner för att finanspolitiken ska kunna uppnå dessa mål. En stramare budgetprocess och införandet av ett överskottsmål för den offentliga sektorn, ett utgiftstak för staten och ett kommunalt balanskrav har varit avgörande för att öka trovärdigheten för den ekonomiska politiken i Sverige. Det finanspolitiska ramverket syftar både till långsiktig hållbarhet och till att finanspolitiken inte ska utformas så att den riskerar att bli kortsiktigt destabiliserande. Ramverket syftar också till att Sverige som EU-medlem ska efterleva Stabilitets- och tillväxtpaktens regler.

10.1.2 En analysram för bedömningen av reformutrymmet

Ramverket för finanspolitiken är fundamentet för att fastställa storleken på ett reformutrymme eller besparingsbehov. Med utgångspunkt i ramverket stäms reformutrymmet av mot ett antal hållpunkter. En väl avvägd finanspolitik och ett väl avvägt reformutrymme ska säkerställa att överskottsmålet klaras och att utgiftstaket för staten inte överskrids. Hänsyn ska även tas till behovet av en tillräckligt stor kvarvarande budgeteringsmarginal under utgiftstaket. I bedömningen av reformutrymmet ska vidare det ekonomiska läget beaktas. Finanspolitiken ska vara väl avvägd givet konjunkturläget och inte försvåra Riksbankens arbete med att värna prisstabilitet. Reformutrymmets storlek beror därtill på reformernas utformning. Strukturellt riktiga reformer som förbättrar marknaders funktionssätt och ökar produktionskapaciteten gör att reformutrymmet blir större än i annat fall. Slutligen bör en ansvarsfullt utformad finanspolitik och bedömning av reformutrymmet ta hänsyn till riskbilden i den ekonomiska utvecklingen och osäkerheten i såväl gällande prognoser som i bedömningen av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet.

Principer för avstämning mot överskottsmålet

Det är viktig att det finns klara principer för hur överskottsmålet följs upp. Överskottsmålet är preciserat som att den offentliga sektorns finansiella sparande ska motsvara 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Att målet är formulerat i termer av ett genomsnitt i stället för ett årligt krav på 1 procent av BNP är motiverat av stabiliseringspolitiska skäl. Om målet om 1 procents sparande skulle gälla för varje enskilt år skulle finanspolitiken behöva stramas åt när konjunkturen försvagas, och därmed bli procyklisk, för att säkerställa att det årliga målet uppnås. Det skulle förstärka konjunktursvängningarna och de automatiska stabilisatorerna skulle inte tillåtas verka fritt. Det finns således goda skäl för att formulera ett överskottsmål för det finansiella sparandet som ett genomsnitt över en konjunkturcykel. Genomsnittsformuleringen gör det samtidigt svårare att löpande följa upp att finanspolitiken ligger i linje med målet.

Hur bör då överskottsmålet följas upp, så som det är utformat? Eftersom det inte med säkerhet går att fastställa vare sig längden på en konjunkturcykel eller resursutnyttjandet (mätt med BNP-gapet) följs överskottsmålet upp med tre olika indikatorer som kompletterar varandra. Då målet är formulerat i termer av faktiskt finansiellt sparande är en första utgångspunkt att finanspolitiken stäms av mot det faktiska finansiella sparandet. En uppenbar nackdel med detta tillvägagångssätt är att det inte beaktar konjunkturläget. Om exempelvis resursutnyttjandet är högt kommer det faktiska finansiella sparandet att överskatta reformutrymmet eftersom det finansiella sparandet skulle vara lägre vid ett normalt resursutnyttjande. Det går med andra ord inte att använda temporärt höga överskott under ekonomiskt goda år för att finansiera permanent högre utgifter eller sänkta skatter. Det betyder att konjunkturläget måste beaktas när överskottsmålet utvärderas och storleken på ett reformutrymme eller besparingsbehov bedöms.

Regeringen använder tre olika indikatorer för detta ändamål: 1) det genomsnittliga finansiella sparandet från 2000, det år överskottsmålet infördes, 2) ett 7-årigt centrerat glidande medelvärde och 3) strukturellt sparande. Det genomsnittliga sparandet från 2000 är det genomsnittliga finansiella sparandet från och med 2000 till och med det år indikatorn beräknas för. Det 7-åriga glidande medelvärdet för ett visst angivet år omfattar det finansiella sparandet justerat för större engångseffekter det angivna året, de tre utfallsåren före det angivna året, samt de tre åren efter det angivna året. Det 7-åriga glidande medelvärdet för 2007 omfattar följaktligen sparandet under åren 2004–2010. Indikatorn för 2008 omfattar i stället perioden 2005–2011, och så vidare. Att regeringen har valt att använda ett genomsnitt för just 7 år beror på att indikatorn beräknad för innevarande budgetår då omfattar de tre prognosåren i budgeten och även det sista år för vilket ett utgiftstak fastställts. Valet av antalet år i genomsnittsberäkningen är således inte bestämt utifrån längden på en konjunkturcykel, eftersom längden på konjunkturcykeln varierar.

En fördel med det genomsnittliga sparandet från 2000 och 7-årsindikatorn är att de är enkla att beräkna och transparenta. De beaktar även konjunkturläget i viss utsträckning eftersom det är beräknade utifrån sparandet under flera år. I synnerhet för 7-års indikatorn finns det dock en risk att beräkningen kommer att omfatta fler högkonjunkturår än lågkonjunkturår, eller vice versa, vilket innebär att indikatorn överskattar eller underskattar reformutrymmet. För att värdera genomsnittsindikatorerna på ett mer korrekt sätt bör således hänsyn tas till konjunkturläget i bedömningen av dessa. Om det 7-åriga glidande medelvärdet för det finansiella sparandet ligger nära 1, samtidigt som det 7-åriga glidande medelvärdet för BNP-gapet ligger nära noll, ligger finanspolitiken normalt i linje med överskottsmålet.

Ett problem vid bedömningen av hur konjunkturen påverkar sparandet i den offentliga sektorn är möjligheten att konjunkturcyklerna inte är symmetriska. Den kraftiga globala konjunkturavmattning vi nu upplever leder exempelvis till BNP-gap som är mycket stora i historisk jämförelse (se tabell 10.1). Sannolikheten att dessa gap i framtiden kommer att motsvaras av ett resursutnyttjande som ligger lika mycket över potentiell BNP är liten. Om BNP-gapen inte är noll i genomsnitt över en konjunkturcykel kan indikatorerna inte justeras för BNP-gapen fullt ut om de ska visa på det genomsnittliga finansiella sparandet på ett korrekt sätt. Vikt bör således även läggas vid det ojusterade indikatorvärdet vid bedömningen av det potentiella reformutrymmets eller besparingsbehovets storlek.

Erfarenheten från de första åren efter millennieskiftet visar att de offentliga finanserna kan försämras snabbt när tillväxten försvagas. Från 2000 till 2002 minskade det finansiella sparandet från 3,7 till -1,4 procent av BNP (se tabell 10.1). Samtidigt visar en utvärdering av regeringens prognoser att det genomsnittliga absoluta felet i prognosen för det finansiella sparandet under nästkommande år uppgick till nästan 2 procent av BNP under åren 2000 till 2006. En så stor osäkerhet i prognosen gör bedömningen av reformutrymmet osäker. Det bör därför betonas att det genomsnittliga sparandet för budgetåret mätt med 7-årsindikatorn är osäkert eftersom indikatorn innefattar tre prognosår. Detta gäller, om än i något mindre utsträckning, även beräkningar av det genomsnittliga sparandet från 2000 som innefattar prognosår.

Regeringen beräknar också det så kallade strukturella sparandet vilket direkt justerar det finansiella sparandet för konjunkturläget. Det strukturella sparandet justerar även för större

engångseffekter och extraordinära nivåer på hushållens kapitalvinster. Det strukturella sparandet syftar till att visa hur stort det finansiella sparandet skulle vara vid ett normalt konjunkturläge. Exempelvis visar ett positivt strukturellt sparande att det finns ett underliggande överskott i de offentliga finanserna, även om underskott tillfälligt uppstått till följd av ett svagt konjunkturläge.

Det finns flera olika metoder för att beräkna det strukturella sparandet. Regeringens metod bygger på att en uppskattning av resursutnyttjandet (BNP-gapet) används för att justera det finansiella sparandet utifrån en bedömning av hur känsliga de offentliga finanserna är för förändringar i resursutnyttjandet. Regeringen använder för närvarande en elasticitet på 0,55, vilket ligger i linje med OECD:s senaste beräkningar. Elasticiteten säger att om BNP-gapet ökar med en procentenhet ändras det finansiella sparandet som andel av BNP med 0,55 procentenheter. Om exempelvis det faktiska finansiella sparandet är –3 procent av BNP och BNP-gapet bedöms vara 7 procent av potentiell BNP uppgår det strukturella sparandet till cirka 1 procent av BNP ($-3 + 0{,}55*7 \approx 1$).

Beräkningen av det strukturella sparandet är förknippad med mycket stor osäkerhet vid sidan av den osäkerhet som berör prognosen för det finansiella sparandet. För potentiell BNP redovisas aldrig något utfall, utan varje bedömare gör sin egen uppskattning av dess nuvarande och historiska värden. Ofta revideras synen på BNP-gapet såväl framåt som bakåt i tiden, vilket inte bara beror på en förändrad syn på konjunkturläget utan också på revideringar av utfallsstatistik. Även bedömningen av det offentliga sparandets konjunkturkänslighet är osäker. Den bygger oftast på en empirisk skattning av ett genomsnittligt förhållande under en längre tidsperiod, medan varje enskild konjunkturförändring har egenheter som gör att den avviker från den genomsnittliga utvecklingen. En exportledd efterfrågeökning i ekonomin ger exempelvis en mindre ökning av skatteintäkterna än en lika stor efterfrågeökning som beror på ökad inhemsk privat konsumtion. Sammantaget innebär detta att olika bedömares bild av det strukturella sparandet vid en och samma tidpunkt kan variera relativt mycket både för historiska år och för prognosår.

Det finns således ett antal problem med de indikatorer som används för att följa upp överskottsmålet. Eftersom målet är formulerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel måste en utvärdering med nödvändighet ändå ta hänsyn till konjunkturläget, trots att de indikatorer som används har brister. Av detta skäl används inte en enskild indikator för att fastställa storleken på ett reformutrymme eller besparingsbehov. I stället görs en samlad bedömning av alla tre indikatorer tillsammans med de övriga faktorer som beskrivits ovan.

Principer för avstämning mot utgiftstaket

Utgiftstaket för staten för ett enskilt budgetår fastställs tre år i förväg. Nivån på utgiftstaket sätter en maximal övre gräns för de takbegränsade utgifterna och hur stor del av ett reformutrymme som kan användas på budgetens utgiftssida. Skillnaden mellan utgiftstaket och prognosen för de takbegränsade utgifterna utgörs av budgeteringsmarginalen. Budgeteringsmarginalen är i första hand avsedd att fungera som en buffert om utgifterna utvecklas på ett annat sätt än prognoserats på grund av konjunkturen eller strukturella förändringar (tex. ett ändrat sjukskrivningsmönster). Den riktlinje regeringen använder är att budgeteringsmarginalen bör vara minst 1 procent av de takbegränsade utgifterna för innevarande år (2009), minst 1,5 procent för år t+1 (2010) och minst 2 procent för år t+2 (2011). Den nödvändiga bufferten för t+3 (2012) bedöms till minst 3 procent av de takbegränsade utgifterna.[52] Det stegvis ökande buffertkravet motiveras av att osäkerheten om utgiftsutvecklingen är större på längre sikt.

10.1.3 Bedömning av reformutrymmet 2010-2012

Det genomsnittliga sparandet från 2000

Det genomsnittliga finansiella sparandet under åren 2000–2008 var 1,6 procent av BNP (se tabell 10.1). Under samma period var det genomsnittliga resursutnyttjandet normalt mätt

[52] Dessa riktlinjer för budgeteringsmarginalens storlek ligger i linje med de bedömningar som gjordes i SOU 2000:61, Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen och SOU 2002:16, Stabiliseringspolitik i valutaunionen, ”STEMU-utredningen”.

med BNP-gapet. Under dessa år låg det finansiella sparandet därmed i genomsnitt drygt en halv procentenhet över överskottsmålet, utvärderat på detta sätt.

Underskotten i de offentliga finanserna i år och de närmaste åren får till följd att det genomsnittliga sparandet sjunker snabbt. Det genomsnittliga finansiella sparandet under åren 2000 till 2011 förväntas uppgå till endast 0,4 procent av BNP. Detta är en relativt kraftig nedrevidering jämfört med budgetpropositionen för 2009. Revideringen förklaras till en mindre del av expansiva finanspolitiska åtgärder, men framför allt av det markant försämrade konjunkturläget under prognosåren. Detta blir tydligt om hänsyn tas till bedömningen av det genomsnittliga BNP-gapen under de jämförda perioderna. I budgetpropositionen för 2009 uppskattades BNP-gapet i genomsnitt till –0,3 procent av potentiell BNP 2000–2011, medan det nu uppskattas till i genomsnitt –2,0 procent för samma period. (se tabell 10.1).

2012 förväntas det genomsnittliga sparandet från 2000 motsvara 0,2 procent av BNP. Om det faktum att det genomsnittliga BNP-gapet under åren 2000–2012 är kraftigt negativt beaktas i bedömningen av det genomsnittliga sparandet, försvagas det underliggande genomsnittliga sparandet endast i mindre utsträckning under prognosåren. En sådan bedömning kan göras genom att multiplicera det genomsnittliga BNP-gapet under perioden med den elasticitet som beskriver hur känsliga de offentliga finanserna är för konjunkturvariationer. Justerat på detta sätt ligger det genomsnittliga sparandet från 2000 cirka en halv procentenhet av BNP över målet om 1 procent alla år. Hänsyn måste dock tas till att de stora BNP-gap som uppkommer under slutet av prognosperioden sannolikt inte kommer att motsvaras av lika stora positiva gap när konjunkturen förbättras efter 2012. Detta talar för att det genomsnittliga sparandet från 2000 inte med automatik kommer att nå över målsatt nivå när konjunkturläget normaliseras. Det är således inte osannolikt att det kommer att krävas en stramare finanspolitik när konjunkturen vänder upp för att få det genomsnittliga sparandet från 2000 att åter närma sig målsatt nivå.

7-årsindikatorn

Tabell 10.1 visar även hur det finansiella sparandet och BNP-gapet utvecklas mätta som ett 7-årigt centrerat glidande medelvärde. För 2003, 2004 och 2005 visar tabellen att det finansiella sparandet för perioderna 2000–2006, 2001–2007 respektive 2002–2008, ligger nära 1 procent av BNP i genomsnitt. Eftersom motsvarande 7-åriga medelvärden för BNP-gapet samtidigt ligger nära noll är slutsatsen att finanspolitiken låg i linje med överskottsmålet under dessa perioder, värderat med denna indikator.

7-årsindikatorn ligger 2006 endast marginellt under överskottsmålet men minskar sedan snabbt. 2009, då indikatorn beräknas på sparandet under 2006–2012, minskar indikatorn till -0,5 procent av BNP. Detta skulle kunna tolkas som att finanspolitiken kommer att ge upphov till ett för lågt sparande i förhållande till målet, men tolkningen blir den motsatta om hänsyn tas till konjunkturutvecklingen. Under samma perioder visar nämligen det 7-åriga glidande medelvärdet för BNP-gapet att resursutnyttjandet i genomsnitt är kraftigt negativt. Även vid denna bedömning måste dock hänsyn tas till storleken på BNP-gapen under den senare delen av perioden och sannolikheten för att de stora negativa gapen under prognosåren inte kommer att motsvaras av lika stora positiva gap under åren därefter. Om hänsyn tas till detta blir slutsatsen att sparandet inledningsvis förefaller ligga i linje med överskottsmålet för att sjunka något under målet mot slutet av prognosperioden.

Det strukturella sparandet

I genomsnitt uppgick det strukturella sparandet till 1,2 procent av BNP under åren 2000–2008. De beslutade reformerna i budgetpropositionen för 2009 och de åtgärder som föreslagits eller aviserats därefter uppgår sammantaget till 43 miljarder kronor för 2009. Dessa åtgärder bidrar till att det strukturella sparandet försämras med drygt 2 procent av BNP under 2009. Detta kan jämföras med försämringen av det faktiska spar

Tabell 10.1 Finansiellt sparande i offentlig sektor samt indikatorer för avstämning mot överskottsmålet

Procent av BNP respektive potentiell BNP

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Finansiellt sparande	**3,7**	**1,7**	**-1,4**	**-1,2**	**0,6**	**2,0**	**2,4**	**3,8**	**2,5**	**-2,7**	**-3,8**	**-3,1**	**-2,0**
Genomsnitt från 2000	3,7	2,7	1,3	0,7	0,7	0,9	1,1	1,5	1,6	1,1	0,7	0,4	0,2
konjunkturjusterat[1]	3,4	2,9	1,6	1,1	1,0	1,1	1,1	1,3	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5
7-årsindikatorn				0,9	1,0	1,1	0,9	0,5	0,1	-0,5			
konjunkturjusterat[1]				0,9	0,9	1,0	1,3	1,5	1,7	1,7			
Strukturellt sparande	2,0	2,3	-0,6	-0,4	0,4	1,0	0,7	2,0	3,3	1,2	1,0	1,2	1,4
BNP-gap	**0,6**	**-1,3**	**-1,0**	**-1,0**	**-0,1**	**0,7**	**2,3**	**1,9**	**-1,8**	**-7,2**	**-8,7**	**-7,9**	**-6,2**
Genomsnitt från 2000	0,6	-0,3	-0,5	-0,7	-0,5	-0,3	0,0	0,3	0,0	-0,7	-1,4	-2,0	-2,3
7-årssnitt				0,0	0,2	0,1	-0,8	-1,9	-3,0	-3,9			

[1] Konjunkturjusteringen görs genom att indikatorvärdet adderas med BNP-gapet under motsvarande period multiplicerat med elasticiteten -0,55.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

andet samma år som motsvarar drygt 5 procent av BNP. Under 2009 ökar det negativa BNP-gapet från -1,8 procent till -7,2 procent av potentiell BNP. Större delen av sparandeförsämringen beror således på konjunkturutvecklingen och att de automatiska stabilisatorerna tillåts verka fritt. Det strukturella sparandet försämras sedan ytterligare något 2010. Försämringen av det strukturella sparandet bidrar i kombination med de automatiska stabilisatorerna till att efterfrågan hålls uppe i ett läge med svagt resursutnyttjande.

Trots försvagningarna förväntas det strukturella sparandet ligga något över 1 procent av BNP under perioden 2009 till 2012 (se tabell 10.1), vilket är avsevärt lägre än bedömningen i budgetpropositionen för 2009. Denna indikator pekar således på att den försämring som sker av det faktiska sparandet till övervägande del förklaras av konjunkturavmattningen, och att finanspolitiken justerat för denna inte avviker från överskottsmålet.

Bedömning av varaktigt reformutrymme med beaktande av osäkerhet

Sveriges starkt exportberoende ekonomi har, till följd av oron på de internationella finansiella marknaderna och den markanta globala konjunkturnedgången drabbats hårt. Trots en ansvarfullt utformad finanspolitik har detta fått till följd att de offentliga finanserna nu försvagas på ett påtagligt sätt. En sammantagen tolkning av de tre indikatorer som används för att utvärdera överskottsmålet visar att det finansiella sparandet låg något över målet under perioden 2000–2008. Det genomsnittliga sparandet från 2000 och 7-årsindikatorn minskar därefter snabbt samtidigt som resursutnyttjandet, mätt med de s.k. BNP-gapen, faller snabbt. I slutet av prognosperioden ligger båda dessa indikatorer klart under målets nivå. Samtidigt ligger det strukturella sparandet, som explicit tar hänsyn till konjunkturläget, i paritet med eller marginellt över målet. Om hänsyn tas till de stora BNP-gapen i bedömningen av de båda genomsnittsindikatorerna visar de på ett sparande som ligger något över målet.

Indikatorerna skulle således kunna tolkas som att sparandet de närmaste åren ligger i linje med eller något över överskottsmålet om hänsyn tas till konjunkturläget. Samtidigt är resursutnyttjandet exceptionellt lågt under prognosåren, vilket inte har motsvarats av ett lika högt resursutnyttjande under tidigare år. Om inte den nuvarande lågkonjunkturen följs av år med ett mycket högt resursutnyttjande, dvs. en påtaglig överhettning, kommer resursutnyttjandet i genomsnitt vara väsentligt negativt i den konjunkturcykel vi nu befinner oss i. Det finns därför en fara i att fullt ut beakta konjunkturläget i tolkningen av indikatorerna, och förvänta sig att sparandet med automatik kommer att återgå till målsatt nivå när konjunkturläget förbättras.

Slutsatsen blir att det finns en risk att överskottsmålet kommer att underskridas med en mindre marginal under prognosåren. Mot bakgrund av den djupa lågkonjunkturen är det dock viktigt att undvika att finanspolitiken blir procyklisk. Det är därför befogat att temporärt tillåta mindre underskridanden av överskottsmålet så att budgetens automatiska stabilisatorer kan verka fullt ut.

Det finns stora osäkerheter i dessa bedömningar. Det finansiella sparandet sjunker ofta mer än väntat i lågkonjunkturer och bedömningen av hur mycket av nedgången som beror på konjunkturen och således kan förväntas återtas vid en oförändrad politik är osäker. Erfarenheten visar också att det strukturella sparandet kan komma att revideras markant i efterhand. Detta talar för att extra försiktighet bör iakttas i bedömningen av det varaktiga reformutrymmet vid kraftiga konjunktursvängningar.

Regeringens samlade bedömning av det tre indikatorerna, med beaktande av denna osäkerhet och riskbilden i övrigt, är att utrymmet för permanenta ofinansierade reformer är starkt begränsat, samtidigt som det i dagsläget inte heller finns ett särskilt behov av budgetförstärkning. Budgeteringsmarginalen under utgiftstaket visar samtidigt att utrymmet för nya utgiftsreformer också är starkt begränsat under prognosåren och betydligt mindre än den bedömning som gjordes i propositionen Åtgärder för jobb och omställning.[53]

Utrymmet under utgiftstaket

Bedömningen av reformutrymmet enligt indikatorerna för avstämning mot överskottsmålet ger i sig inte någon information om hur stort ett eventuellt reformutrymme är på statsbudgetens utgiftssida. Budgeteringsmarginalen under utgiftstaket visar att utrymmet för nya utgiftsreformer är mycket begränsat under prognosåren och betydligt mindre än den bedömning som gjordes i propositionen Åtgärder för jobb och omställning.[2] Utgiftstaken för 2009–2011 har beslutats av riksdagen. Tabell 10.2 redovisar utgiftstak, budgeteringsmarginal och prognosen för de konsekvensberäknade takbegränsade utgifterna för 2009–2011. För 2011 finns en kvarvarande budgeteringsmarginal på 26,5 miljarder kronor. För att upprätthålla bufferten för prognososäkerhet enligt riktlinjerna i avsnitt 10.1.2 bör budgeteringsmarginalen uppgå till minst 10, 15 och 20 miljarder kronor för 2009, 2010 och 2011. Budgeteringsmarginalerna enligt nuvarande prognos, se tabell 10.2 uppfyller behovet av säkerhetsmarginaler, men det finns endast ett mycket begränsat utrymme på utgiftssidan de kommande åren.

Utgiftstaket ska inte ses som ett utgiftsmål. Ett eventuellt reformutrymme på utgiftssidan sätter en begränsning av storleken på möjliga utgiftsreformer. Samtidigt är det regeringens avvägning mellan inkomst- och utgiftsreformer, med hänsyn tagen till konjunkturläget och överskottsmålet, som bestämmer den faktiska fördelningen av reformutrymmet givet begränsningen på utgiftssidan. Som tidigare beskrivits i detta avsnitt är det regeringens bedömning att indikatorerna för avstämning mot överskottsmålet visar att utrymmet för permanenta ofinansierade reformer är starkt begränsat, samtidigt som det inte heller finns ett särskilt behov av budgetförstärkningar.

Tabell 10.2 Utgiftstak och budgeteringsmarginal

Miljarder kronor

	2009	2010	2011
Utgiftstak	991	1 020	1 050
Takbegränsade utgifter	976,4	1 004,9	1 023,5
Budgeteringsmarginal	14,6	15,1	26,5
Önskvärd säkerhetsmarginal	10	15	20

Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Avvägningar kring stabiliseringspolitiken

Överskottsmålet är formulerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel. Sparandet kan därför temporärt bli lägre än målsatt som ett resultat av expansiv finanspolitik och av att de automatiska stabilisatorerna tillåts verka fullt ut. Utrymmet för ytterligare stabiliseringspolitiska åtgärder måste vägas mot dels de realekonomiska kostnader som finns om inga ytterligare åtgärder vidtas, dels risken för en alltför snabb försämring av det finansiella sparandet om sådana åtgärder vidtas. Vid en sådan bedömning bör också beaktas att tidigare erfarenheter visar att det finns en risk för att stabiliseringspolitiska åtgärder, där avsikten varit att de ska vara temporära, blir permanenta. Alla stabiliseringspolitiska åtgärder måste dock inte vara temporära. Under förutsättning att den ekonomiska politiken bedöms och upplevs vara uthålligt stabil och trovärdig, kan permanenta satsningar som höjer ekonomins produktionsförmåga genomföras och samtidigt finansieras fullt ut med viss tidsfördröjning när konjunkturen vänder upp. Sådana satsningar bör, i likhet med andra åtgärder, utformas i över-

[53] Prop. 2008/09:97.

ensstämmelse med det budgetpolitiska ramverket.

Vid en bedömning av utrymmet för ytterligare stabiliseringsåtgärder bör beaktas de garantiutfästelser regeringen utfärdat för att bl.a. stabilisera förhållandena i den finansiella sektorn. I fall garantierna skulle realiseras kommer statens finanser och lånebehov att försämras markant. Alltför stora stabiliseringspolitiska åtaganden i kombination med en sådan utveckling skulle i förlängningen kunna leda till att hushållen, företagen och de finansiella marknaderna ifrågasätter de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Detta skulle kunna leda till betydande höjningar av riskpremier och räntespreadar och till ett ökat försiktighetssparande hos hushåll och företag. En sådan utveckling skulle göra de stabiliseringspolitiska åtgärderna mindre verkningsfulla och bidra till makroekonomisk instabilitet.

Det är således centralt med stor försiktighet även vid bedömningen av hur stort utrymme som finns för stabiliseringspolitiska åtgärder. Noggranna prioriteringar är nödvändiga. Regeringen utesluter inte att vissa ytterligare stabiliseringspolitiska åtgärder kan komma att bli nödvändiga att vidta framöver. Det kommer i så fall leda till en ytterligare försvagning av det finansiella och strukturella sparandet.

Det finns därtill en risk för att den nedgång som nu sker i det finansiella sparandet inte uppvägs av motsvarande överskott när konjunkturen vänder uppåt. Det gäller även om finanspolitiken bedrivs på ett ansvarsfullt sätt. Om en sådan utveckling skulle bli realitet, kommer det att bli nödvändigt att föra en stram finanspolitik när konjunkturen vänder uppåt.

Sammanfattande bedömning

Regeringens samlade bedömning utifrån de indikator som används för att utvärdera överskottsmålet, med beaktande av osäkerhet i bedömningen och riskbilden, är att utrymmet för permanenta ofinansierade reformer är starkt begränsat, samtidigt som det i dagsläget inte heller finns ett särskilt behov av budgetförstärkning. Det går inte att utesluta att ytterligare stabiliseringspolitiska åtgärder kan bli nödvändiga. Risken för att upplåningsbehovet ökar markant framöver, p.g.a. av stora garantiåtgärder riktade mot bl.a. den finansiella sektorn, innebär samtidigt att utrymmet för ytterligare stabiliseringspolitiska åtgärder är mycket begränsat. Regeringen följer utvecklingen noga och kommer kontinuerligt att ompröva behovet av och utrymmet för såväl permanenta åtgärder som eventuella ytterligare temporära åtgärder med anledning av konjunkturnedgången.

Med tanke på den osäkerhet som råder är det väsentligt att upprätthålla en budgeteringsmarginal under utgiftstaket. Den beräknade budgeteringsmarginalen visar att utrymmet för nya utgiftsreformer är mycket begränsat under prognosåren.

Finanspolitikens inriktning

Förändringen i det strukturella sparandet, dvs. den förändring av sparandet som inte beror på de automatiska stabilisatorerna, brukar användas som en indikator på finanspolitikens inriktning. Denna indikator omfattar inte enbart beslut om reformer och besparingar i statsbudgeten utan även andra saldopåverkande faktorer. Det kan gälla förändringar i kommunsektorns sparande, till exempel på grund av förändrad kommunal utdebitering, och förändringar i det offentliga sparandet som beror på strukturella förändringar i ekonomin. Den beräknade förändringen av det strukturella sparandet är också det mått som EU-kommissionen använder för att utvärdera finanspolitikens inriktning i Sveriges konvergensprogram.

Tabell 10.3 Indikatorer för impuls till efterfrågan

Årlig förändring, procent av BNP

	2008	2009	2010	2011	2012
Finansiellt sparande	**-1,3**	**-5,2**	**-1,1**	**0,7**	**1,1**
varav					
Automatiska stabilisatorer	-2,0	-2,9	-0,8	0,5	0,9
Engångseffekter	0,3	-0,2	-0,1	0,0	0,0
Extraordinära kapitalvinster	-0,8	0,0	0,0	0,0	0,0
Strukturellt sparande	**1,3**	**-2,1**	**-0,3**	**0,3**	**0,2**
varav					
Diskretionär finanspolitik	0,0	-1,5	-0,2	0,1	0,0
Kapitalkostnader, netto	0,2	0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Kommunsektorns finanser	-0,2	0,1	-0,5	0,1	0,0
Övrigt	1,3	-0,7	0,6	0,2	0,3
BNP-gap, förändring i procentenheter	**-3,7**	**-5,3**	**-1,5**	**0,8**	**1,7**

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 10.3 visar förändringen av det finansiella sparandet och finanspolitikens inriktning mätt med förändringen av det strukturella sparandet vid givna regler. Om förändringen av det strukturella sparandet är noll indikerar det en neutral finanspolitik, med reservation för osäkerheten i detta mått. Det strukturella sparandet beräknas försämras med 2,1 procent av av BNP 2009, vilket indikerar att finanspolitiken är expansiv. Till största delen beror denna förändring på aktiva finanspolitiska åtgärder. En annan förklaringsfaktor är att potentiell BNP antas växa i relativt långsam takt under 2009.

Tabell 10.4 Ursprungliga och faktiska utgiftstak 1997–2011

Miljarder kronor

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ursprungligt beslutade utgiftstak	**723**	**720**	**735**	**744**	**770**	**810**	**847**	**877**	**894**	**931**	**949**	**971**	**1003**	**1033**	**1050**
årlig förändring[1]		-3	15	9	26	24	30	33	38	37	42	33	32	30	30
Teknisk justering	0	0	18	21	21	2	-25	-19	-24	-24	-11[2]	-14	-12	-13	0
Slutligt fastställda utgiftstak	**723**	**720**	**753**	**765**	**791**	**812**	**822**	**858**	**870**	**907**	**938**	**957**	**991**	**1020**	**1050**
Budgeteringsmarginal	24,1	2,0	1,5	5,0	4,7	0,4	2,9	2,4	5,7	11,8	27,9	13,6	14,6	15,1	26,5

[1] Ursprunglig förändring jämfört med föregående år när ett utgiftstak för det aktuella året ursprungligen fastställdes.
[2] Sänkning av fastställt utgiftstak, d.v.s. ej teknisk justering.
Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

10.2 Uppföljning av utgiftstaket för staten samt bedömning av utgiftstaket 2012

10.2.1 Uppföljning av utgiftstaket för staten

Utgiftstaket har klarats samtliga år sedan det infördes 1997. I tabell 10.4 redovisas ursprungligt fastställda utgiftstak, slutligt fastställda utgiftstak samt utfall och prognos för budgeteringsmarginalen för 1997–2011.

Budgeteringsmarginalens storlek, det vill säga skillnaden mellan utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna har varierat mellan åren. Regeringens bedömning är att budgeteringsmarginalen under de redan fastlagda utgiftstaken för perioden 2009–2011 ligger på en nivå som är tillräcklig på grund av osäkerheten i utgiftsutvecklingen. Jämfört med budgetpropositionen för 2009 har budgeteringsmarginalerna minskat i storlek. Den försämrade makroekonomiska utvecklingen har ökat utgifterna inom bland annat arbetsmarknadsområdet. De automatiska stabilisatorerna tillåts därmed verkar fullt ut på budgetens utgiftssida. Vidare har åtgärder vidtagits för att mildra effekterna av den svaga ekonomiska utvecklingen. Budgeteringsmarginalerna ligger dock fortfarande i linje med de säkerhetsmarginaler som bör upprätthållas. Regeringen kommer att noga följa utgiftsutvecklingen och vidta åtgärder om utgifterna stiger ytterligare för att säkerställa att de takbegränsade utgifterna hålls under utgiftstaket. Utgiftsutvecklingen jämfört med tidigare propositioner markerar vikten av att upprätthålla en budgeteringsmarginal som vid en ytterligare försämrad ekonomisk utveckling gör det möjligt för utgifterna att öka utan att utgiftstaket hotas.

Till följd av tekniska förändringar skiljer sig de utgiftstak som ursprungligen beslutats från de slutligt fastställda utgiftstaken i stort sett samtliga år sedan utgiftstaket infördes. Justeringar av teknisk natur görs när reformer genomförs som inte har någon direkt permanent nettoeffekt på den konsoliderade offentliga sektorns utgifter eller det offentliga finansiella sparandet, men som ändå påverkar storleken på de takbegränsade utgifterna.[54] Tekniska justeringar syftar till att utgiftstaket ska utgöra en lika stram begränsning för de offentliga utgifterna efter justeringen som före de förändringar som föranleder justeringen. Ett exempel på teknisk justering av utgiftstaket från budgetpropositionen för 2009 är införandet av ett höjt grundavdrag för pensionärer vilket minskar kommunernas skatteinkomster. För att kommunernas totala inkomster inte skulle försämras av denna åtgärd ökades anslaget *Kommunalekonomisk utjämning* med ett belopp som motsvarar skattebortfallet. För att reformen på inkomstsidan inte skulle påverka budgeteringsmarginalen höjdes utgiftstaket med motsvarande belopp. Omläggningen motiverade en teknisk höjning av utgiftstaket. En väsentlig utgångspunkt är att samma principer ska ligga till grund för såväl tekniska höjningar som sänkningar av utgiftstaket för staten. De tekniska justeringarna innebär att de faktiska utgiftstaken måste justeras om de takbegränsade utgifternas utveckling ska kunna jämföras över tiden.

Som framgår av tabell 10.4 har den ursprungliga nominella ökningen av utgiftstaket varierat kraftigt. De senaste åren har den årliga ökningen

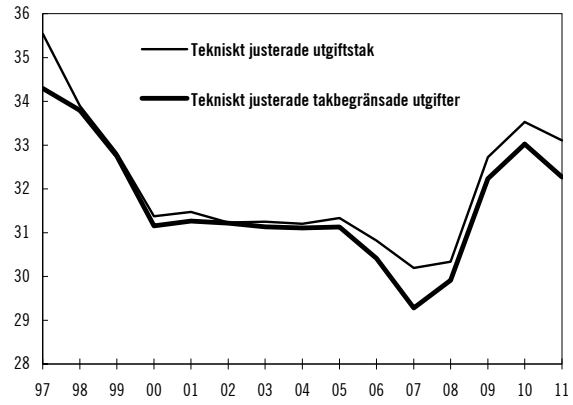
[54] Se till exempel Ekonomistyrningsverkets Budgetprognos 2008:4 för genomförda tekniska justeringar.

av det ursprungligt fastställda utgiftstaket varierat mellan ca 30 och 40 miljarder kronor.

Diagram 10.1 visar utgiftstaken justerade för tekniska förändringar av den ursprungligt fastställda nivån.[55] De tekniskt justerade utgiftstaken låg mellan 2000 och 2005 på en relativt stabil nivå strax över 31 procent av BNP. Därefter föll de tekniskt justerade utgiftstaken under 30 procent av BNP 2006, 2007 och 2008. samtidigt som de tekniskt justerade takbegränsade utgifterna föll något mer och understeg 30 procent av BNP 2007 och 2008. Under 2009 och 2010 väntas både de tekniskt justerade utgiftstaken och de takbegränsade utgifterna stiga som andel av BNP. Utvecklingen beror främst på att nominell BNP minskar 2009 och utvecklas svagt 2010 samt till mindre del på grund av stigande utgifter inom framför allt arbetsmarknadsområdet. Mot slutet av prognosperioden väntas de tekniskt justerade utgiftstaken och de takbegränsade utgifterna falla när konjunkturen vänder och BNP stiger relativt snabbt samtidigt som utgifterna utvecklas långsammare.

Diagram 10.1 Tekniskt justerade takbegränsade utgifter

Procent av BNP



[55] Den tekniska justeringen i diagram 10.1 är gjord i den aktuella utgiftsstrukturen. Utgångspunkten är utgiftstaket för 2011. De tekniskt justerade utgiftstaken för åren innan 2011 räknas ut genom att ge utgiftstaken för samtliga år samma årliga ökning som utgiftstaken ursprungligen hade när de först fastställdes, givet att någon reell förändring inte har gjorts av den ursprungligt fastställda nivån. Tekniskt justerade takbegränsade utgifter beräknas genom att från de uträknade tekniskt justerade utgiftstaken dra bort den faktiska budgeteringsmarginalen.

10.2.2 Bedömning av utgiftstak för staten 2012

I budgetproposition för 2009 lade regeringen fram ett förslag till utgiftstak för 2011. Riksdagen beslutade enligt regeringens förslag. I linje med vad regeringen föreslog i 2007 års ekonomiska vårproposition om att återupprätta det medelfristiga perspektivet för utgiftstaket gör regeringen i denna proposition en bedömning av utgiftstaket för 2012. Regeringens ambition är att den bedömda nivån på utgiftstaket ska ligga till grund för det förslag till utgiftstak för 2012 som kommer att presenteras i budgetpropositionen för 2010.

I tabell 10.5 redovisas fastställda utgiftstak för 2009–2011 samt regeringens bedömning av nivån på utgiftstaket för 2012. Dessutom redovisas budgeteringsmarginalen som är skillnaden mellan utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna.

Regeringens bedömning: För 2012 bör utgiftstaket för staten inklusive ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten uppgå till 1 080 miljarder kronor.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringens bedömning av utgiftstaket för 2012 tar sin utgångspunkt i en samlad bedömning av det finanspolitiska regelverket och prognosen för de offentliga finanserna. Utgiftstaket ska fastställas på en nivå som är förenlig med överskottsmålet och en långsiktigt hållbar finanspolitik. Regeringen anser även att utgiftstaket trendmässigt ska sjunka svagt som andel av BNP samt att budgeteringsmarginalerna ska vara stora nog att täcka osäkerhet i utgiftsutvecklingen på tre års sikt.

Det finansiella sparandet för den offentliga sektorn bedöms i denna proposition uppgå till -2,3 procent av BNP 2012. BNP-gapet bedöms 2012 vara kraftigt negativt, 6,2 procent, se tabell 10.1. Som beskrivits i avsnitt 10.1 pekar en samlad bedömning av indikatorerna för avstämning mot överskottsmålet på att utrymmet för permanenta ofinansierade reformer är mycket begränsat, samtidigt som det inte heller finns ett särskilt behov av budgetförstärkningar.

Regeringens bedömning är att utgiftstaket 2012 bör uppgå till 1 080 miljarder kronor, vilket

innebär att utgiftstaket ökar med 30 miljarder kronor eller knapp 3 procent jämfört med 2011. Även när utgiftstaken för 2009 och 2010 ursprungligen fastställdes ökade de med 30 miljarder kronor per år. Den årliga ökningen av utgiftstaket mellan 2000 och 2011 uppgick igenomsnitt till ca 32 miljarder kronor eller ca 3,6 procent.

Tabell 10.5 Utgiftstak för staten 2009–2012

Miljarder kronor om inget annat anges

	2009	2010	2011	2012
Av riksdagen beslutade utgiftstak	**991**	**1020**	**1050**	
Regeringens bedömning av utgiftstak				**1080**
Årlig förändring	34	29	30	30
Utgiftstak, procent av BNP	*32,8*	*33,5*	*33,1*	*32,4*
Takbegränsade utgifter	**976,4**	**1004,9**	**1023,5**	**1032,0**
Takbegränsade utgifter, procent av BNP	*32,3*	*33,0*	*32,3*	*31,0*
Budgeteringsmarginal	14,6	15,1	26,5	48,0

Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

I budgetpropositionen för 2009 prognoserades utgiftstaket vara oförändrat som andel av BNP 2008 och 2009 och därefter falla med ca 0,5 procent av BNP 2010 och 2011. Utvecklingen enligt nuvarande prognos har förändrats kraftigt på grund av att nominell BNP har reviderats ner. När ett utgiftstak för ett tillkommande år bedöms och fastställs bör utgiftstaket vara på en nivå som innebär att utgiftstaket faller som andel av BNP:s trendmässiga nivå. Det nu bedömda utgiftstaket för 2012 innebär att utgiftstaket, vid nuvarande prognoserade ökning av BNP, faller med drygt 0,5 procent av BNP.

Enligt nuvarande utgiftsprognos innebär ett utgiftstak för 2012 på 1 080 miljarder kronor en budgeteringsmarginal på 48 miljarder kronor. Budgeteringsmarginalen för 2012 förväntas, givet bedömningen av utgiftstaket för detta år, vara tillräcklig för att vid givna regler täcka prognososäkerhet och tillfälliga variationer i utgiftsutvecklingen på tre års sikt (se avsnitt 10.1.2 för en mer utförlig beskrivning av behov av en buffert för osäkerhet i utgiftsutvecklingen). Statens utgifter är konjunkturkänsliga och kan snabbt förändras om till exempel priser, löner eller volymer inom olika ersättningssystem utvecklas på annat sätt än prognoserat. Tidigare erfarenheter, och den nuvarande konjunkturutvecklingen, visar att förändringar i ekonomin kan komma plötsligt.

Den bedömda nivån på utgiftstaket för 2012 innebär att det finns ett utrymme för ökade utgifter under utgiftstaket 2012. Det faktiska utrymmet för höjda utgifter och sänkta skatter bestäms dock av prognosen för den offentliga sektorns finansiella sparande och överskottsmålet. Finanspolitiken ska ligga i linje med det finanspolitiska ramverkets mål och regler och som tidigare beskrivits finns det enligt nuvarande prognos ett starkt begränsat utrymme för permanenta ofinansierade reformer.

Sammantaget bedömer regeringen att ett utgiftstak på 1 080 miljarder kronor för 2012 är lämpligt med hänsyn tagen till konjunkturutvecklingen, överskottsmålet och regeringens mål om att utgiftstaket ska minska något som andel av BNP. Vidare ger det bedömda utgiftstaket en tillräcklig budgeteringsmarginal för den osäkerhet om utgiftsutvecklingen som finns på tre års sikt. Även om indikatorerna för överskottsmålet inte medger ofinansierade reformer är det viktigt att ha tillräckliga marginaler för att kunna låta de automatiska stabilisatorerna verka på utgiftssidan om konjunkturen ytterligare förvärras eller om återhämtningen fördröjs.

10.3 God ekonomisk hushållning och det kommunala balanskravet

När den nuvarande kommunallagen (1991:900) trädde i kraft den 1 januari 1992 togs de tidigare bestämmelserna om förmögenhetsskydd bort och ersattes med en mer allmänt hållen bestämmelse om god ekonomisk hushållning. Bestämmelsen är avsedd att ge kommunerna och landstingen en möjlighet att använda sina ekonomiska resurser på ett friare sätt än vad som följde av det tidigare förmögenhetsskyddet. Från och med 2005 ska dock kommuner och landsting ange bl.a. de finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. Ett vanligt förekommande mål är att resultatet bör motsvara en viss andel av summan av skatteintäkter och generella statsbidrag.

Mot bakgrund av hur ekonomin i den kommunala sektorn hade utvecklats vid mitten av 1990-talet bedömde regeringen det som angeläget att införa ett lagstadgat krav att den kommunala budgeten skulle vara i balans (prop. 1996/97:52). I kommunallagen infördes därför en bestämmelse att senast från och med 2000

skulle kommuner och landsting varje år upprätta sina budgetar så att intäkterna överstiger kostnaderna. Undantag får dock göras om det finns synnerliga skäl (prop. 2003/04:105). Ett negativt resultat skulle regleras senast andra året efter det år underskottet uppkom. Denna tidsfrist har från och med 2005 utsträckts till tre år (prop. 2003/04:105). Om det finns synnerliga skäl kan fullmäktige besluta att en reglering av underskott inte ska göras.

Vad som därutöver är av betydelse i detta sammanhang är att den kommunala redovisningen bygger på samma teoretiska utgångspunkter som redovisning inom näringslivet, med smärre anpassningar mot bakgrund av den kommunala särarten. För att ge en rättvisande resultatredovisning är det angeläget att intäkter och kostnader som hör till redovisningsåret tas med oavsett tidpunkten för betalning (periodisering). Det är således resultatet, inte det finansiella sparandet, som kraven på god ekonomisk hushållning och balanserad budget är kopplade till. Dessutom kan tilläggas att kommuner och landsting ska ha en plan för ekonomin för en period av tre år.

Resultatutvecklingen i kommunsektorn 2000–2008

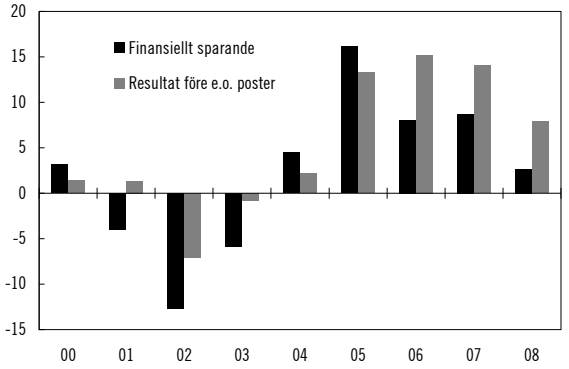
Resultatet före extraordinära poster uppgick 2008 preliminärt till ca 8 miljarder kronor för kommunsektorn, se diagram 10.2. Jämfört med 2007 har resultatet försämrats med ca 6 miljarder kronor för sektorn som helhet. Årets resultat efter extraordinära poster uppgick 2008 till ca 7 miljarder kronor för kommunsektorn som helhet, en försämring med ca 19 miljarder kronor jämfört med 2007.

År 2008 uppgick resultatet för sektorn som helhet till 1,3 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag. Ett vanligt förekommande mål är att nivån på resultatet bör motsvara 2 procent av inkomsterna från generella statsbidrag och skatter. Det faktiska utfallet har varierat mellan 0,5 procent och 2,8 procent under perioden 2004–2008.

Den resultatförbättring som skett till och med 2007 beror bl.a. på att antalet arbetade timmar har ökat i den svenska ekonomin, vilket innebär att det kommunala skatteunderlaget har stärkts. Därmed har resultatet kunnat förbättras samtidigt som det har funnits utrymme att öka den kommunala konsumtionsvolymen.

Diagram 10.2 Kommunsektorns resultat och finansiella sparande 2000–2008

Miljarder kronor



Källa: Statistiska centralbyrån.

Av diagram 10.2 framgår att det finansiella sparandet och resultatet före extraordinära poster har utvecklats i samma riktning under 2000–2008, även om det kan finnas skillnader som uppgår till flera miljarder kronor enskilda år till följd av olika redovisningsprinciper. Om till exempel investeringsutgifterna ökar kraftigt mellan två år får detta omedelbart genomslag på det finansiella sparandet, medan resultatet påverkas i mindre utsträckning eftersom de ökade investeringsutgifterna i den kommunala redovisningen fördelas på flera år eller årtionden.

Uppdelat på delsektorer redovisade kommunerna ett resultat före extraordinära poster på ca 7 miljarder kronor och landstingen ca 1 miljard kronor.

Kommunerna redovisade extraordinära intäkter (på ca 1 miljard kronor) och kostnader (på ca 2 miljarder kronor).

Tabell 10.6 Resultaträkning kommuner respektive landsting

Miljarder kronor

	Kommuner			Landsting		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Nettokostnader	-343	-365	-384	-190	-197	-207
Skatteintäkter	302	315	331	156	164	172
Generella statsbidrag	50	56	58	36	38	39
Finansnetto	4	4	2	0	0	-2
Resultat före e.o. poster	**13**	**10**	**7**	**2**	**4**	**1**
E.o. poster	6	12	-1	0	0	0
Årets resultat	**20**	**22**	**6**	**2**	**4**	**1**

Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

11

Uppföljning av statens inkomster och utgifter

11 Uppföljning av statens inkomster och utgifter

Sammanfattning

- Jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2009 har statens skatteintäkter reviderats ned med 94 miljarder kronor 2009, vilket motsvarar drygt 3 procent av BNP 2009. För 2010–2011 har skatteintäkterna reviderats ned med 125 respektive 133 miljarder kronor, vilket är mer än 4 procent av BNP för respektive år.
- Jämfört med beräkningen i budgetpropositionen för 2009 har de takbegränsade utgifterna ökat med 23 miljarder kronor 2009. För 2010–2011 bedöms utgifterna bli cirka 20 respektive 22 miljarder kronor högre.
- Jämfört med beräkningen i budgetpropositionen för 2009 har statsbudgetens saldo reviderats ned med sammantaget över 600 miljarder kronor för perioden 2009–2011.

I detta kapitel görs en uppföljning av den av riksdagen beslutade statsbudgeten för 2009 samt de prognoser avseende 2009–2011 för inkomster, utgifter och statsbudgetens saldo som gjordes i budgetpropositionen för 2009 och i propositionen Åtgärder för jobb och omställning. Vidare redogörs för de bemyndiganden regeringen fått att ställa ut garantier, låneramar och kapitaltillskott efter det att budgetpropositionen för 2009 lämnades till riksdagen.

Enligt 26 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten ska regeringen under löpande budgetår vid minst två tillfällen redovisa en prognos över utfallet av statens inkomster och utgifter samt statens lånebehov. Västenliga skillnader mellan anvisade medel på statsbudgeten och beräknat utfall ska förklaras.

För inkomsterna görs dessutom en uppföljning av prognoserna för skatteintäkterna 2007 och 2008.

En fullständig uppföljning av statsbudgeten för budgetåret 2008 sker i regeringens skrivelse Årsredovisning för staten 2008 (skr. 2008/2009:101).

11.1 Statsbudgetens inkomster

Den kraftiga nedrevideringen av tillväxten och sysselsättningen som skett sedan prognosen i budgetpropositionen för 2009 har medfört stora prognosrevideringar för skatteintäkterna. Sedan budgetpropositionen för 2009 har de totala skatteintäkterna reviderats ned med sammanlagt 120 miljarder kronor 2009. Sedan prognosen i propositionen Åtgärder för jobb och omställning har skatteintäkterna reviderats ned med 57 miljarder kronor 2009.

I tabell 11.1 redovisas flera av de bakomliggande antagandena i den aktuella prognosen för skatteintäkterna samt förändringarna av antagandena jämfört med budgetpropositionen för 2009 och propositionen Åtgärder för jobb och omställning.

Tabell 11.1 Antaganden och förändringar jämfört med budgetpropositionen för 2009 och propositionen Åtgärder för jobb och omställning

Procentuell förändring om inget annat anges

	2007	2008	2009	2010	2011
BNP, marknadspris[1]	5,6	3,1	-4,2	0,6	4,2
Diff. prop. 2008/09:97[2]	0,1	-0,5	-5,5	-2,2	-1,4
Diff. BP2009	-0,3	-0,8	-7,8	-4,0	-1,0
Arbetade timmar	3,5	1,0	-4,1	-2,9	-0,6
Diff. prop. 2008/09:97	0,0	-0,6	-2,3	-1,7	-1,1
Diff. BP2009	0,0	-0,7	-3,6	-2,8	-1,5
Timlön[3]	3,1	4,4	3,1	2,1	2,2
Diff. prop. 2008/09:97	-0,2	-0,1	-0,9	-1,1	-1,3
Diff. BP2009	-0,2	-0,3	-1,3	-1,6	-1,8
Utbetald lönesumma, skatteunderlag	6,7	5,9	-1,1	-0,9	1,6
Diff. prop. 2008/09:97	-0,2	-0,3	-3,3	-2,8	-2,4
Diff. BP2009	-0,2	-0,6	-5,0	-4,5	-3,3
Arbetslöshet[4]	4,6	4,6	6,4	7,1	7,6
Diff. prop. 2008/09:97	0,0	0,1	0,8	0,8	1,1
Diff. BP2009	0,0	0,2	1,7	2,1	3,1
Arbetsmarknads-politiska program[5]	1,9	1,8	2,9	4,8	5,5
Diff. prop. 2008/09:97	0,0	0,0	0,5	2,3	3,4
Diff. BP2009	0,0	0,1	1,0	2,9	3,6
Hushållens konsumtionsutgifter[1]	4,2	2,6	-0,9	1,5	2,7
Diff. prop. 2008/09:97	-0,2	-1,1	-2,7	-1,7	-3,6
Diff. BP2009	-0,2	-2,0	-5,4	-3,3	-2,6
Kommunal medelutdebitering[6]	31,55	31,44	31,52	31,52	31,52
Diff. prop. 2008/09:97	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01
Diff. BP2009	0,00	0,00	0,08	0,08	0,08
Statslåneränta[6]	4,14	3,87	2,81	3,05	3,45
Diff. prop. 2008/09:97	0,00	0,01	0,66	0,78	-0,20
Diff. BP2009	0,00	-0,37	-1,54	-1,43	-1,10
KPI juni–juni	1,9	4,3	-0,8	0,3	0,8
Diff. prop. 2008/09:97	0,0	0,0	-0,1	-0,5	-1,2
Diff. BP2009	0,0	0,0	-3,4	-0,8	-2,0
Inkomstbasbelopp[7]	45 900	48 000	50 900	51 300	52 500
Diff. prop. 2008/09:97	0	0	0	-200	-900
Diff. BP2009	0	0	100	-1 200	-1 400
Prisbasbelopp[7]	40 300	41 000	42 800	42 400	42 600
Diff. prop. 2008/09:97	0	0	0	-100	-200
Diff. BP2009	0	0	0	-1 400	-1 600
Inkomstindex	125,6	131,2	139,3	140,2	143,5
Diff. prop. 2008/09:97	0,0	0,0	0,0	-0,7	-2,4
Diff. BP2009	0,0	0,0	0,5	-3,3	-3,8
Skiktgräns[7]	316 700	328 800	367 600	372 100	380 600
Diff. prop. 2008/09:97	0	0	0	-200	-2 000
Diff. BP2009	0	0	0	-11 600	-14 500
Övre skiktgräns[7]	476 700	495 000	526 200	532 600	544 800
Diff. prop. 2008/09:97	0	0	0	-300	-2 900
Diff. BP2009	0	0	0	-16 600	-20 700

[1]Löpande priser, procentuell förändring.
[2]Avser prognosen i prop. 2008/09:97 Åtgärder för jobb och omställning.
[3]Enligt nationalräkenskapernas definition.
[4]Arbetslöshet 16–64 år enligt tidigare definition, s.k. öppen arbetslöshet.
[5]Procent av arbetskraften.
[6]Procent.
[7]Kronor.

11.1.1 Prognosen i budgetpropositionen för 2009

Tabell 11.2 visar den aktuella prognosen för skatteintäkterna jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2009.

Skatt på arbete

Jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2009 har intäkterna från skatt på arbete reviderats ned med 45 miljarder kronor 2009. I huvudsak förklaras nedrevideringen av den snabba försämringen på arbetsmarknaden med en lägre lönesummeutveckling som följd. År 2010 och 2011 är nedjusteringen ännu större och uppgår till 76 respektive 106 miljarder kronor.

Skatt på kapital

Skatt på kapital, hushåll

Den kraftiga nedgången på börsen under 2008 har medfört att skatt på kapitalvinster för 2008 har reviderats ned jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2009. Dessutom medför börsnedgången att kapitalförlusterna antas öka. Intäkterna från skatt på kapitalvinster har även reviderats ned för 2009–2011. Börsnedgången under 2008 innebär att börsen måste stiga relativt kraftigt innan hushållen har finansiella vinster att realisera igen.

Skatt på företagsvinster

Den snabbt försvagade konjunkturen får stort genomslag i prognosen för intäkterna från skatt på företagsvinster och prognosen har reviderats ned kraftigt jämfört med budgetpropositionen för 2009. För 2008 har skatteintäkterna reviderats ned med drygt 4 miljarder kronor. För 2009 och framåt är revideringen betydligt större och uppgår till drygt 30 miljarder kronor per år. Orderingången hos företagen sjönk dramatiskt under sista kvartalet 2008 och företagen bedöms möta en mycket svag efterfrågan under 2009. Till detta kommer att banksektorn bedöms drabbas av betydande kreditförluster.

Tabell 11.2 Aktuell prognos jämfört med budgetpropositionen för 2009 samt statsbudget för 2007 och 2008

Miljarder kronor

		Jmf.	Aktuell	Jmf.	Jämförelse med budgetpropositionen för 2009				
	Utfall	SB	prognos	SB	Utfall	Prognos			
Inkomstår	2007	2007	2008	2008	2007	2008	2009	2010	2011
Skatt på arbete	**873,5**	**11,1**	**905,7**	**-4,8**	**2,5**	**-4,1**	**-44,7**	**-76,5**	**-106,3**
Direkta skatter	*483,0*	*4,7*	*496,9*	*-6,6*	*1,2*	*-2,7*	*-22,7*	*-36,1*	*-51,6*
Kommunal inkomstskatt	479,1	5,1	502,6	-5,4	0,2	-3,2	-18,8	-35,0	-49,7
Statlig inkomstskatt	44,8	-1,0	48,1	-2,5	0,9	0,2	-2,8	-3,2	-5,6
Allmän pensionsavgift	81,1	1,7	85,1	-0,6	0,1	-0,6	-3,5	-6,8	-8,9
Skattereduktioner m.m.	-122,0	-1,2	-139,0	1,9	0,0	0,7	2,4	8,8	12,6
Indirekta skatter	*390,5*	*6,5*	*408,8*	*1,7*	*1,3*	*-1,4*	*-22,0*	*-40,3*	*-54,7*
Arbetsgivaravgifter	382,0	8,0	403,5	-4,2	0,0	-3,8	-21,9	-39,9	-54,5
Egenavgifter	11,8	0,9	12,1	-0,9	0,4	-0,2	-0,8	-1,4	-1,8
Särskild löneskatt	30,2	-1,8	30,7	-1,5	0,8	1,2	-0,3	-1,5	-2,2
Nedsättningar	-10,5	0,3	-13,5	7,7	0,0	0,6	-0,6	-0,3	0,1
Tjänstegruppliv	0,9	-0,3	1,2	0,1	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0
Avgifter till premiepensionssystemet	-23,9	-0,6	-25,1	0,5	0,0	0,6	1,6	2,8	3,8
Skatt på kapital	**208,7**	**38,2**	**165,8**	**-25,0**	**4,3**	**-8,2**	**-44,8**	**-55,1**	**-47,6**
Skatt på kapital, hushåll	49,7	31,1	21,2	-6,6	1,1	-3,3	-7,9	-8,5	-6,4
Skatt på företagsvinster	104,6	7,5	90,8	-18,0	3,6	-4,2	-31,9	-36,6	-31,6
Avkastningsskatt	12,8	0,2	16,2	-0,4	-0,2	0,1	-1,1	-5,4	-5,4
Fastighetsskatt	25,9	0,5	22,6	0,1	-0,2	0,2	0,5	0,6	0,6
Stämpelskatt	9,4	0,2	9,4	-0,5	0,0	-0,5	-1,9	-2,8	-2,9
Förmögenhetsskatt	0,0	-4,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Kupongskatt m.m.	6,3	3,3	5,5	0,5	0,0	-0,6	-2,6	-2,4	-1,9
Skatt på konsumtion och insatsvaror	**399,6**	**1,8**	**418,6**	**-11,8**	**1,0**	**-12,5**	**-29,5**	**-43,6**	**-51,6**
Mervärdesskatt	284,8	2,0	300,1	-7,1	0,4	-10,5	-24,8	-36,1	-42,6
Skatt på tobak	9,7	-0,4	9,9	-1,4	0,0	-0,7	-0,5	-0,3	-0,2
Skatt på etylalkohol	4,2	0,1	4,2	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0
Skatt på vin m.m.	4,0	0,2	4,1	0,2	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1
Skatt på öl	2,8	0,1	3,1	0,0	0,0	0,2	0,2	0,2	0,1
Energiskatt	38,2	-0,7	38,8	-1,3	0,0	0,1	-0,7	-2,1	-2,9
Koldioxidskatt	25,1	0,2	25,7	-1,2	0,0	-0,9	-2,4	-3,6	-4,0
Övriga skatter på energi och miljö	4,7	-0,6	5,1	-0,3	0,0	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2
Skatt på vägtrafik	13,1	-0,4	16,0	0,4	0,0	0,0	-0,1	-0,3	-0,4
Skatt på import	5,9	0,1	5,9	-0,4	0,0	-0,3	-1,0	-1,3	-1,4
Övriga skatter	7,1	1,2	5,5	-0,7	0,7	0,0	0,0	-0,1	-0,1
Restförda skatter och övriga skatter	**-0,5**	**6,1**	**-3,9**	**-1,5**	**0,9**	**-1,9**	**-1,9**	**-0,6**	**0,3**
Restförda skatter	-7,6	0,7	-8,2	-2,0	0,0	-0,1	-1,8	-0,5	0,4
Övriga skatter	7,2	5,4	4,3	0,5	0,9	-1,8	-0,1	-0,1	-0,1
Totala skatteintäkter	**1 481,4**	**33,9**	**1 486,2**	**-43,1**	**8,8**	**-26,7**	**-120,9**	**-175,8**	**-205,1**
Avgår EU-skatter	-7,2	0,1	-7,2	-0,4	0,0	-0,3	-0,7	-1,0	-1,2
Offentliga sektorns skatteintäkter	**1 474,1**	**33,8**	**1 478,9**	**-42,7**	**8,8**	**-26,4**	**-120,2**	**-174,8**	**-203,9**
Avgår, kommunala inkomstskatter	-479,1	5,1	-514,6	-5,4	0,2	-3,2	-18,5	-34,8	-49,4
Avgår, avgifter till ålderspensionssystemet	-168,9	4,3	-178,0	-0,2	0,1	-0,2	-7,9	-15,5	-21,2
Statens skatteintäkter	**826,1**	**47,8**	**786,3**	**-37,1**	**8,5**	**-23,0**	**-93,7**	**-124,6**	**-133,3**

Avkastningsskatt
Även ränteprognosen har reviderats ned sedan budgetpropositionen. Prognosen för statslåneräntan är cirka 1,5 procentenheter lägre per år 2009 och 2010 jämfört med prognosen i budgetpropositionen, vilket medför att skatteintäkterna reviderats ned med drygt 5 miljarder kronor per år 2010 och 2011.

Övriga skatter på kapital
Stämpelskatten har reviderats ned 2–3 miljarder kronor per år 2009–2011 jämfört med budgetpropositionen för 2009 till följd av en svagare utveckling på fastighetsmarknaden.

Lägre förväntade utdelningar från företagen medför att prognosen för intäkterna från kupongskatten har reviderats ned med cirka 2 miljarder kronor per år 2009–2011.

Skatt på konsumtion och insatsvaror

Hushållens konsumtion och bostadsinvesteringar utvecklades väsentligt svagare under andra halvåret 2008 än vad som förutsågs i budgetpropositionen för 2009. Det är den huvudsakliga anledningen till att intäkterna från skatt på konsumtion och insatsvaror revideras ned med 13 miljarder kronor 2008, jämfört med prognosen i budgetpropositionen. De ändrade redovisningsreglerna inom byggsektorn uppskattades tidigare leda till en positiv engångseffekt på 10 miljarder kronor i högre mervärdesskatteintäkter 2008. Osäkerheten kring engångseffekten har varit stor. Nedgången i byggverksamheten under andra halvåret 2008 medför att 2 miljarder kronor av engångseffekten nu i stället bedöms påverka inkomståret 2009.

Jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2009 har intäkterna från skatt på konsumtion och insatsvaror reviderats ned med 30 miljarder kronor 2009, 44 miljarder kronor 2010 och 52 miljarder kronor 2011. Förklaringen till de kraftiga revideringarna är att hushållens konsumtion samt investeringarna väntas utvecklas avsevärt svagare jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2009. Den svaga utvecklingen av hushållens konsumtion förväntas minska intäkterna främst från mervärdesskatten men även från koldioxid- och energiskatt på bensin. Även inflationen väntas blir betydligt lägre än vad som förutsågs i budgetpropositionen för 2009, vilket leder till lägre intäkter från i synnerhet mervärdesskatten och skatt på energi.

11.1.2 Prognosen i propositionen Åtgärder för jobb och omställning

I tabell 11.3 jämförs den aktuella prognosen av skatteintäkterna med prognosen i propositionen Åtgärder för jobb och omställning.

Tabell 11.3 Skatteintäkter jämfört med prognosen i propositionen Åtgärder för jobb och omställning

Miljarder kronor

	Utfall	Prognos			
	2007	2008	2009	2010	2011
Skatt på arbete	0	-7	-33	-54	-76
Skatt på kapital	0	1	-6	-7	-10
Skatt på konsumtion	1	-4	-16	-23	-33
Övriga skatter	1	-1	-2	0	0
Totala skatteintäkter	**1**	**-11**	**-57**	**-84**	**-119**

Skatt på arbete

Jämfört med prognosen i propositionen Åtgärder för jobb och omställning är intäkterna från skatt på arbete nedreviderade med 33 miljarder kronor 2009, fördelat lika mellan direkta och indirekta skatter. I huvudsak beror nedrevideringen på den svagare arbetsmarknaden, vilket direkt påverkar utvecklingen av intäkterna från skatt på arbete och indirekt intäkterna från skatt på konsumtion genom att hushållen antas minska sin konsumtion. År 2010 och 2011 uppgår nedjusteringen till 54 respektive 76 miljarder kronor.

Skatt på kapital

Jämfört med prognosen i propositionen Åtgärder för jobb och omställning har skatteintäkterna reviderats ned med 6 miljarder kronor för 2009. Det beror på att prognosen för skatt på företagsvinster har reviderats ned. För 2010 och 2011 har även prognosen för kapitalvinsterna reviderats ned, vilket medför att de sammanlagda nedrevideringarna uppgår till 7 respektive 10 miljarder kronor.

Skatt på konsumtion och insatsvaror

Nedgången i hushållens konsumtion, i synnerhet nedgången av konsumtionen av bilar och sällanköpsvaror, bedöms bli väsentligt kraftigare än vad som förutsågs i propositionen Åtgärder för jobb och omställning. Detta är den främsta anledningen till att intäkterna från skatt på konsumtion och insatsvaror revideras ned med 16–33 miljarder kronor för 2009–2011.

11.1.3 Uppföljning av statsbudgeten för 2007 och 2008

Den aktuella prognosen jämfört med beräkningarna till statsbudgeten 2007 respektive 2008 visas i tabell 11.2.

Skatt på arbete

Utfallet för skatt på arbete 2007 blev 11 miljarder kronor högre jämfört med beräkningen i statsbudgeten för 2007. Lönesumman blev 1,4 procentenheter högre jämfört med den prognos som låg till grund för beräkningarna.

Jämfört med beräkningen i statsbudgeten för 2008 har intäkterna reviderats ner med 5 miljarder kronor 2008. De direkta skatterna har reviderats ned med 7 miljarder kronor, vilket till stor del är en följd av att lönesumman för 2008 blev lägre jämfört med den prognos som låg till grund för beräkningen till statsbudgeten. De indirekta skatterna har däremot reviderats upp med 2 miljarder kronor, vilket förklaras framför allt av att förslaget om nedsatta arbetsgivaravgifter i tjänstesektorn inte kunnat genomföras till följd av EU:s begränsningsregler.

Skatt på kapital

Jämfört med beräkningen till statsbudgeten för 2007 blev utfallet för skatt på kapital 38 miljarder kronor högre. Det beror främst på att intäkterna från skatt på kapitalvinster blev betydligt högre än beräknat. Även skatt på företagsvinster blev högre än förväntat.

Jämfört med beräkningen till statsbudgeten för 2008 har skatt på kapital reviderats ned med 25 miljarder kronor. Huvuddelen av revideringen ligger på skatt på företagsvinster som har reviderats ned med 18 miljarder kronor till följd av ett allt sämre konjunkturläge. Intäkterna från skatt på hushållens kapitalvinster har också reviderats ned.

Skatt på konsumtion och insatsvaror

Utfallet för skatt på konsumtion och insatsvaror 2007 blev 1,8 miljarder kronor högre jämfört med prognosen till statsbudgeten för 2007. Förändringen beror på en högre konsumtion av bilar och sällanköpsvaror än i prognosen till statsbudgeten, vilket ökade mervärdesskatteintäkterna mer än vad som beräknades till statsbudgeten.

Den aktuella prognosen av skatteintäkterna från skatt på konsumtion och insatsvaror för 2008 är 12 miljarder kronor lägre jämfört med beräkningen till statsbudgeten för 2008. Intäkterna från mervärdesskatten är ca 7 miljarder kronor lägre jämfört med beräkningen till statsbudgeten för 2008. Revideringen av mervärdesskatten förklaras av att hushållens konsumtion av i synnerhet bilar och sällanköpsvaror blev lägre än i prognosen till statsbudgeten. Intäkterna från skatt på energi har justerats ned med 2,5 miljarder kronor jämfört med beräkningen till statsbudgeten, främst till följd av en lägre bensinförbrukning. Intäkterna från skatt på tobak blev 1,4 miljarder kronor lägre än i statsbudgeten.

11.2 Statsbudgetens utgifter och takbegränsade utgifter

Utgiftsprognos 2009

I statsbudgeten för 2009 uppgick utgifterna på utgiftsområdena till 766,4 miljarder kronor. I den aktuella prognosen beräknas utgifterna till 787,5 miljarder kronor, dvs. 21,1 miljarder kronor högre.

De takbegränsade utgifterna beräknades i budgetpropositionen för 2009 till 953,3 miljarder kronor. I den nu aktuella prognosen beräknas de takbegränsade utgifterna till 976,4 miljarder kronor för samma år (se tabell 11.4). Att utgifterna bedöms bli högre beror främst på högre utgiftsprognoser för utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv och utgiftsområde

25 Allmänna bidrag till kommuner än vad som beräknades i budgetpropositionen

I prognoserna har hänsyn tagits till regeringens förslag i 2009 års proposition om vårtilläggsbudget (2008/09:99), riksdagens beslut om tidigare tilläggsbudgetar (bet. 2008/09:FiU 18, rskr. 2008/09:183 och bet 2008/09:FiU 40, rskr. 2008/09:192), prognoserade volymer i rättighetsstyrda transfereringssystem och förändrade makroekonomiska förutsättningar m.m.

Tabell 11.4 Takbegränsade utgifter 2009

Miljarder kronor

	Statsbudget[1]	Prognos	Differens prognos – statsbudget
Summa utgiftsområden	**766,4**	**787,5**	**21,1**
Utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m.	33,9	31,9	**-2,0**
Utgifter exkl. utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m.[2]	732,5	755,7	**23,1**
Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten	220,7	220,7	**0,0**
Takbegränsade utgifter[3]	**953,3**	**976,4**	**23,1**

Anm.: Beloppen är avrundade och överensstämmer därför ej alltid med summan.
[1] Enligt riksdagens beslut med anledning av budgetpropositionen för 2009 (bet. 2008/09:FiU10, rskr. 2008/09:154).
[2] Inklusive posten Minskning av anslagsbehållningar.
[3] I de takbegränsade utgifterna ingår ej utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m.

I tabell 11.6 redovisas av riksdagen beslutade ramar för utgiftsområden, anvisade och föreslagna medel på tilläggsbudget summerat per utgiftsområde och de prognoserade utgifterna för respektive utgiftsområde samt för ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten. För vissa utgiftsområden skiljer sig aktuella utgiftsprognoser väsentligt från de medel som riksdagen anvisat. Nedan redogörs för de viktigaste orsakerna till dessa avvikelser. Viktigare förändringar i volymprognoserna inom vissa transfereringssystem jämfört med budgetpropositionen för 2009 redovisas i tabell 11.8.

Utgiftsområde 4 Rättsväsendet

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli ca 1,6 miljarder kronor högre än anvisade medel i statsbudgeten. För anslaget 1:1 *Polisorganisationen* är prognosen ca 1,0 miljard kronor högre än anvisade medel i statsbudgeten. Detta förklaras av att Polisen har högre kostnader för framför allt personal än de medel som har anvisats. För att möta kostnaderna har regeringen dels beslutat om att anslagssparande från 2008 får användas, dels om höjd anslagskredit. Dessutom föreslår regeringen i 2009 års proposition om vårtilläggsbudget att anslaget 1:1 *Polisorganisationen* ökas.

Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli ca 1,7 miljarder kronor lägre än anvisade medel i statsbudgeten. Prognosen för flera anslag under utgiftsområdet har reviderats ner i förhållande till anvisade medel i statsbudgeten. Prognosen för anslag 1:2 *Fredsfrämjande förbandsinsatser* har reviderats ned till följd av att kostnaderna för pågående och planerade insatser bedöms bli lägre jämfört med vad som förutsågs i statsbudgeten.

Vidare har prognosen för anslaget 1:4 *Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar* reviderats ner med 530 miljoner kronor 2009**.** Orsaken är bl.a. att en särskild inbetalning av Sveriges tullavgift till EU ska finansieras genom en neddragning av anslaget. Inbetalningen av tullavgiften sker via utgiftsområde 27 Avgiften till Europeiska gemenskapen. Slutligen har prognosen för anslaget 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap* minskat med ca 80 miljoner kronor, vilket förklaras av att Försvarsmakten bibehåller verksamheten på en lägre nivå än vad som antogs i prognosen i statsbudgeten.

Utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli ca 1,8 miljarder kronor lägre än anvisade medel i statsbudgeten. Detta förklaras av att anslaget 1:1 *Sjukpenning och rehabilitering* bedöms bli ca 1,6 miljarder kronor lägre än anvisade medel i statsbudgeten, främst till följd av att prognosen för antalet sjukdagar är lägre än vad som antogs i beräkningen av statsbudgeten.

Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli ca 14,1 miljarder kronor högre än anvisade medel i statsbudgeten. Prognosen för flera anslag under utgiftsområdet har reviderats upp i förhållande till anvisade medel i statsbudgeten.

Anslaget 1:2 *Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd* har reviderats upp med ca 12,4 miljarder kronor. Förklaringen är främst att antalet arbetslösa och antalet deltagare i

arbetsmarknadspolitiska program beräknas öka kraftigt jämfört med bedömningen i statsbudgeten. Framför allt är det antalet inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantin samt i jobbgarantin för ungdomar som justerats upp.

Den ökade arbetslösheten medför också att verksamhetskostnaderna för arbetsmarknadspolitiska program väntas bli högre. Anslaget 1:3 *Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser* har därför reviderats upp med ca 0,7 miljarder kronor. Vidare har anslaget 1:11 *Bidrag till lönegarantiersättningen* reviderats upp med ca 0,8 miljarder kronor. Anledningen till upprevideringen är det försämrade ekonomiska läget som leder till fler konkurser och företagsrekonstruktioner. För att möta de ökade kostnaderna föreslår regeringen i 2009 års proposition om vårtilläggsbudget att anslaget 1:2 *Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd* och anslaget 1:11 *Bidrag till lönegarantiersättning* ökas.

Utgiftsområde 15 Studiestöd
Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli ca 0,8 miljarder kronor lägre än anvisade medel i statsbudgeten. Detta förklaras av att utgifterna under anslaget 1:2 *Studiemedel m.m.* för det s.k. prioriterade studiebidraget förväntas bli ca 1,0 miljard kronor lägre än anvisade medel i statsbudgeten. Detta beror på att prognosen för antalet studerande med detta bidrag nu är lägre än i statsbudgeten för 2009. Utgifterna för det generella studiebidraget under anslaget 1:2 *Studiemedel m.m*. överskrider dock anvisade medel med ca 150 miljoner kronor på grund av ett reviderat antal studerande.

Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning
Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli ca 1,2 miljarder kronor lägre än anvisade medel i statsbudgeten för 2009. I förhållande till den beräkning som låg till grund för statsbudgeten för 2009 har bl.a. prognosen för det s.k. Lärarlyftet reviderats ned för 2009.

Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner
Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli ca 7,0 miljarder kronor högre än anvisade medel i statsbudgeten, till följd av ett tillfälligt konjunkturstöd till kommuner och landsting enligt regeringens förslag i 2009 års proposition om vårtilläggsbudget.

Utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m.
Jämfört med statsbudgeten har prognosen för utgiftsområdet reviderats ned med 2,0 miljarder kronor. Revideringen förklaras av förändringar av statsskuldsräntorna och beror främst på betydligt lägre räntenivåer i förhållande till statsbudgeten. De lägre räntorna minskar räntebetalningarna i kronor och ger högre inkomster vid överkurser jämfört med statsbudgeten.

Utgiftsområde 27 Avgiften till Europeiska gemenskapen
Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli cirka 2,5 miljarder kronor högre än anvisade medel i statsbudgeten. Detta förklaras främst av den kraftiga försvagningen av kronan gentemot euron. Därtill kommer en högre prognos för omstruktureringsfonden på sockerområdet samt en reviderad BNI-prognos för samtliga EU-länder, vilket bidrar till en högre beräknad svensk EU-avgift. Höjningarna motvägs dock av en återbetalning från EU p.g.a. lägre utfall på EU-budgeten 2008. Regeringen föreslår i 2009 års proposition om vårtilläggsbudget att anslaget 1:1 *Avgiften till Europeiska gemenskapen* ökas för att möta den höjda kostnaden.

Förändring av anslagsbehållningar
I statsbudgeten var den beräknade förbrukningen av anslagsbehållningar inte fördelad per utgiftsområde, utan redovisades under posten Minskning av anslagsbehållningar. De totala utgifterna redovisades i statsbudgeten som summan av utgiftsramarna och beräkningsposten Minskning av anslagsbehållningar. Denna beräkningspost uppgick i statsbudgeten till -2,4 miljarder kronor.

I den aktuella prognosen för innevarande budgetår ingår emellertid förändringen av anslagsbehållningar under respektive utgiftsområde. Förändringen av anslagsbehållningarna under 2009 kan nu därför beräknas som skillnaden mellan prognoserat utfall och anvisade medel, med hänsyn tagen till förslag till tilläggsbudget, indragningar av anslagsmedel och medgivna överskridanden (se tabell 11.5).

Tabell 11.5 Beräknad förändring av anslagsbehållningar 2009

Miljarder kronor

Ramanslag (Från samtliga belopp har utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m. exkluderats)

	Ingående ramöverföringsbelopp[1]	**37,0**
+	Anvisat på ursprunglig statsbudget	732,6
+	Anvisat på tilläggsbudget för 2009[2]	26,5
+	Medgivna överskridanden	0,1
-	Indragningar	18,8
-	Prognos	755,7
=	**Beräknat utgående överföringsbelopp**	**21,7**
	Beräknad förändring av anslagsbehållningar	-15,3

Anm.: Beloppen är avrundade och överensstämmer därför ej alltid med summan.
[1] Enligt Årsredovisning för staten 2008 (skr. 2008/09:101).
[2] Enligt förslag i 2009 års proposition om vårtilläggsbudget (prop. 2008/09:99) och av riksdagen tidigare beslutade tilläggsbudgetar (bet. 2008/09:FiU 18, rskr. 2008/09:183 och bet 2008/09:FiU 40, rskr. 2008/09:192).

Statsbudgetens utfall 2008 visar att anslagsbehållningarna på ramanslag uppgick till 37,0 miljarder kronor vid årsskiftet 2008/09. Under 2009 kommer anslagssparandet att öka jämfört med 2008 i den mån utgifterna är lägre än anvisade medel på statsbudgeten för 2009, eller minska i den mån utgifterna överstiger anvisade medel eller till följd av beslut om indragningar.

Anvisade medel föreslås i 2009 års proposition om vårtilläggsbudget öka med 24,0 miljarder kronor. De hittills beräknade indragningarna av anslagsmedel bedöms uppgå till 18,8 miljarder kronor varav merparten berör rättighetsstyrda transfereringsanslag.

Skillnaden mellan totalt anvisade medel på ramanslag inklusive förslag till tilläggsbudget och prognoserade utgifter för ramanslag beräknas nu till 21,7 miljarder kronor (exklusive statsskuldsräntor). Därmed beräknas anslagsbehållningarna minska med 15,3 miljarder kronor mellan årsskiftet 2008/09 och årsskiftet 2009/10.

Tabell 11.6 Utgifter 2008 och 2009

Miljarder kronor

Utgiftsområde		2008	2009					
		Utfall[1]	Urspr. statsbudget[2]	Tilläggsbudget[3]	Totalt anvisat[4]	Prognos	Differens prognos–urspr. statsbudget	Differens prognos–totalt anvisat
1	Rikets styrelse	11,0	12,4	0,1	12,5	12,4	0,1	-0,1
2	Samhällsekonomi och finansförvaltning	11,4	11,9	0,0	11,9	12,0	0,1	0,0
3	Skatt, tull och exekution	9,4	9,5	0,0	9,5	9,3	-0,1	-0,1
4	Rättsväsendet	32,7	32,6	0,2	32,8	34,2	1,6	1,4
5	Internationell samverkan	1,8	1,6	0,2	1,9	1,8	0,2	0,0
6	Försvar och samhällets krisberedskap	43,0	44,7	0,0	44,7	43,0	-1,7	-1,7
7	Internationellt bistånd	27,5	30,1	0,0	30,1	30,4	0,3	0,3
8	Migration	6,1	5,9	0,0	5,9	6,3	0,4	0,4
9	Hälsovård, sjukvård och social omsorg	49,1	54,8	0,8	55,6	54,4	-0,5	-1,3
10	Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	115,9	113,9	0,6	114,5	112,2	-1,8	-2,4
11	Ekonomisk trygghet vid ålderdom	42,6	42,5	0,0	42,5	42,4	-0,1	-0,1
12	Ekonomisk trygghet för familjer och barn	66,4	68,5	0,0	68,5	68,2	-0,3	-0,3
13	Integration och jämställdhet	5,0	5,5	0,0	5,5	5,6	0,1	0,1
14	Arbetsmarknad och arbetsliv	47,8	55,9	11,2	67,1	70,1	14,1	2,9
15	Studiestöd	19,1	21,5	0,3	21,8	20,6	-0,8	-1,1
16	Utbildning och universitetsforskning	44,5	50,2	0,2	50,4	49,0	-1,2	-1,4
17	Kultur, medier, trossamfund och fritid	10,1	10,3	0,0	10,3	10,1	-0,2	-0,2
18	Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	2,1	1,7	0,2	1,8	2,1	0,4	0,2
19	Regional tillväxt	2,8	3,5	0,0	3,5	3,3	-0,2	-0,2
20	Allmän miljö- och naturvård	4,7	5,3	0,0	5,3	5,5	0,1	0,1
21	Energi	2,1	2,8	0,0	2,8	3,1	0,3	0,3
22	Kommunikationer	61,5	40,2	0,4	40,6	39,9	-0,3	-0,7
23	Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar	16,5	17,6	0,0	17,6	17,0	-0,6	-0,6
24	Näringsliv	12,8	5,2	1,3	6,5	6,4	1,2	-0,1
25	Allmänna bidrag till kommuner	64,8	67,0	7,0	74,0	74,0	7,0	0,0
26	Statsskuldsräntor m.m.	48,2	33,9	0,0	33,9	31,9	-2,0	-2,0
27	Avgiften till Europeiska gemenskapen	31,5	19,9	3,9	23,8	22,4	2,5	-1,4
	Minskning av anslagsbehållningar		-2,4				2,4	
	Summa utgiftsområden	**790,3**	**766,4**	**26,5**	**795,3**	**787,5**	**21,1**	**-7,8**
	Summa utgiftsområden exkl. statsskuldsräntor	**742,1**	**732,6**	**26,5**	**761,5**	**755,7**	**23,1**	**-5,8**
	Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten	201,4	220,7			220,7	0,0	
	Takbegränsade utgifter	**943,4**	**953,3**			**976,4**	**23,1**	
	Budgeteringsmarginal	13,6	37,7			14,6	-23,1	
	Utgiftstak för staten	**957,0**	**991,0**			**991,0**		

Anm.: Beloppen är avrundade och överensstämmer därför inte alltid med summan.
[1] I utfallet för 2008 har anslag fördelats till de utgiftsområden de tillhör i statsbudgeten för 2009.
[2] Statsbudgeten för 2009 enligt riksdagens beslut i december 2008 (bet. 2008/09:FiU10, rskr. 2008/09:154).
[3] Inklusive förslag i 2009 års proposition om vårtilläggsbudget (prop. 2008/09:99) samt av riksdagen tidigare beslutade tilläggsbudgetar (bet. 2008/09:FiU 18, rskr. 2008/09:183 och bet 2008/09:FiU 40, rskr. 2008/09:192). Där 0,0 anges har förslag till tilläggsbudget lämnats, men beloppet för utgiftsområdet totalt uppgår till mindre än 50 miljoner kronor.
[4] Anvisat på statsbudgeten enligt riksdagens beslut i december 2008 samt förslag i 2009 års proposition om vårtilläggsbudget (prop. 2008/09:99) samt av riksdagen tidigare beslutade tilläggsbudgetar (bet. 2008/09:FiU 18, rskr. 2008/09:183 och bet 2008/09:FiU 40, rskr. 2008/09:192).

Utgiftsprognos 2010–2011 jämfört med budgetpropositionen

Regeringen presenterade i budgetpropositionen för 2009 en beräkning av de takbegränsade utgifterna för åren 2009–2011. I tabell 11.7 redovisas den totala utgiftsförändringen för åren 2010–2011 jämfört med beräkningen i budgetpropositionen fördelad på olika förklaringskomponenter. Tabellen visar att de takbegränsade utgifterna 2010 och 2011 ökar med 19,6 respektive 22,2 miljarder kronor i jämförelse med beräkningen i budgetpropositionen.

I beräkningen har hänsyn tagits till riksdagens beslut i enlighet med propositionen Åtgärder för jobb och omställning (prop. 2008/09:97) samt aviseringar i denna proposition.

Tabell 11.7 Förändring av takbegränsade utgifter 2010–2011 jämfört med budgetpropositionen för 2009

Miljarder kronor

	2010	2011
Takbegränsade utgifter i budgetpropositionen för 2009	**985,3**	**1 001,3**
Reformer	5,0	7,3
Reviderad pris- och löneomräkning	0,3	-1,9
Övriga makroekonomiska förändringar	21,2	24,6
Volymförändringar	-3,6	-4,7
Övrigt	-4,1	-3,7
Minskning av anslagsbehållningar	0,8	0,6
Total utgiftsförändring	**19,6**	**22,2**
Takbegränsade utgifter i 2009 års vårproposition	**1 004,9**	**1 023,5**

Reformer

Utgifterna för allmänna bidrag till kommuner beräknas öka med 5 miljarder kronor 2011 jämfört med beräkningen i budgetpropositionen för 2009 till följd av den avisering om ökade statsbidrag till kommunsektorn som regeringen gör i denna proposition.

Vidare innebär regeringens avsikt att teckna en ny överenskommelse med Sveriges Kommuner och Landsting att utgifterna för bidrag till läkemedelsförmånerna ökar med 1,4 miljarder kronor 2010 och 2011 jämfört med beräkningen i budgetpropositionen för 2009.

Slutligen beräknas utgifterna öka med 3,6 miljarder kronor 2010 och 900 miljoner kronor 2011 till följd av de i januari 2009 av riksdagen beslutade åtgärderna för jobb och omställning. Utgiftsökningarna fördelas mellan utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv, utgiftsområde 15 Studiestöd, utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning samt utgiftsområde 22 Kommunikationer.

Reviderad pris- och löneomräkning

Till följd av den slutgiltiga pris- och löneomräkningen så ökar utgifterna för 2010 med cirka 0,3 miljarder kronor jämfört med beräkningen i budgetpropositionen. Detta beror främst på att arbetskraftskostnaderna, mätt med arbetskostnadsindex, blivit högre än vad som antogs i budgetpropositionen för 2009. En ny preliminär pris- och löneomräkning minskar utgifterna för 2011 med 1,9 miljarder kronor jämfört med beräkningen i budgetpropositionen.

Övriga makroekonomiska förändringar

I jämförelse med budgetpropositionen för 2009 har anslag som styrs av den makroekonomiska utvecklingen justerats med hänsyn tagen till nya antaganden. De nya makroantagandena innebär sammantaget att de beräknade utgifterna blir ca 21 miljarder kronor högre 2010 och ca 25 miljarder kronor högre 2011 jämfört med beräkningen i budgetpropositionen.

Den främsta orsaken till att utgifterna nu beräknas bli högre är det försämrade arbetsmarknadsläget. Fler öppet arbetslösa och antalet deltagare i arbetsmarknadspolitisk program leder till högre utgifter för arbetslöshetsersättning respektive aktivitetsstöd. Jämfört med beräkningen i budgetpropositionen revideras antalet öppet arbetslösa upp med 90 000 personer 2010 och 129 000 personer 2011, vilket bidrar till att utgiftsprognosen för arbetslöshetsersättningen revideras upp drygt 9 miljarder kronor för 2010 och drygt 11 miljarder kronor för 2011. Antalet deltagare i arbetsmarknadspolitiska program revideras upp med ca 127 000 personer för 2010 och ca 155 000 personer för 2011, vilket bidrar till att utgiftsprognosen för aktivitetsstöd revideras upp ca 12 miljarder kronor 2010 och ca 15 miljarder kronor 2011. Framför allt som en följd av de uppjusterade programvolymerna beräknas nu också Arbetsförmedlingens verksamhetskostnader bli betydligt högre.

En svagare kronkurs gentemot euron jämfört med bedömningen i budgetpropositionen innebär att utgifterna beräknas öka med 6 respektive 4 miljarder kronor 2010 och 2011 till följd av att EU-avgiften blir högre räknat i svenska kronor.

En betydligt svagare pris- och löneutveckling i förhållande till beräkningen i budgetproposi-

tionen bidrar samtidigt till att dämpa utgiftsutvecklingen. Nedrevideringar av prognoserna för timlöneökningar och inkomstindex innebär att de takbegränsade utgifterna revideras ner med cirka 7 respektive 9 miljarder kronor 2010 och 2011 jämfört med beräkningen i budgetpropositionen. Framför allt är det utgifterna för ålderspensionssystemet som revideras ner, men även utgifterna för föräldraförsäkringen och sjukpenningen blir lägre.

Vidare har prognosen för prisbasbeloppet för 2010 och 2011 sänkts jämfört med bedömningen i budgetpropositionen, vilket innebär att de takbegränsade utgifterna revideras ned med cirka 5 miljarder kronor per år, bland annat genom lägre utgifter för aktivitets- och sjukersättningen samt garantipensionen.

Slutligen innebär en lägre prognos för bruttonationalinkomstens nivå jämfört med budgetpropositionen att utgifterna för biståndet beräknas minska med 5 miljarder kronor per år 2010 och 2011 jämfört med beräkningen i budgetpropositionen.

Volymer

Utgifterna har också förändrats till följd av nya prognoser för volymer inom regelstyrda transfereringssystem. Sammantaget innebär volymförändringarna att utgifterna beräknas bli 3,6 miljarder respektive 4,7 miljarder kronor lägre 2010 och 2011 jämfört med beräkningen i budgetpropositionen. I tabell 11.8 redovisas ett urval av volymprognoserna för åren 2009–2011 samt förändringar av dessa prognoser jämfört med budgetpropositionen.

Tabell 11.8 Volymprognoser 2009–2011

Förändring mot budgetpropositionen för 2009 inom parentes

	2009	2010	2011
Asylsökande, genomsnittligt antal inskrivna per dygn	37 000 (4 200)	33 900 (6 100)	29 900 (5 900)
Antal sjukpenningdagar (netto), miljoner	38,6 (-6,6)	33,3 (-5,0)	33,4 (-5,4)
Antal personer med sjukersättning	492 503 (-6 083)	470 324 (-5 305)	431 756 (10 225)
Antal personer med aktivitetsersättning	24 290 (-756)	24 948 (-1 790)	25 547 (-2 680)
Antal personer med tilläggspension	1 689 400 (-3 900)	1 761 100 (-4 500)	1 831 500 (-5 300)
Antal personer med inkomstpension	702 100 (-4 500)	835 700 (-5 100)	967 500 (-6 000)
Totalt antal kommunmottagna personer under året	20 700 (400)	16 400 (2 400)	14 400 (-500)

Anm.: Volymuppgifter om antal personer avser årsgenomsnitt.

Övrigt

Revideringar av utgifterna kan föranledas av nya prognosmetoder, justeringar till följd av ny information, korrigeringar av tidigare gjorda fel i prognoserna samt regeländringar utanför regeringens kontroll, t.ex. ändringar i EU:s regelverk.

Sammantaget innebär denna typ av förändringar att de takbegränsade utgifterna beräknas bli 4,1 respektive 3,7 miljarder kronor lägre än beräkningen i budgetpropositionen.

Minskning av anslagsbehållningar

Statliga myndigheter har vissa möjligheter att fördela sina utgifter över tiden. Medel på ramanslag som inte utnyttjas under ett budgetår kan inom vissa gränser sparas till nästa år. Myndigheter har också möjlighet att inom vissa gränser låna av efterföljande års anslag. Förskjutningar av detta slag redovisas som en för alla ramanslag gemensam beräkningspost benämnd Minskning av anslagsbehållningar, som ingår i de takbegränsade utgifterna.

I förhållande till bedömningen i budgetpropositionen för 2009 beräknas anslagsbehållningarna minska med 0,8 respektive 0,6 miljarder kronor för 2010 och 2011, vilket ökar utgiftsprognoserna för dessa år jämfört med beräkningen i budgetpropositionen.

Utgiftsprognos 2010–2011 jämfört med propositionen Åtgärder för jobb och omställning

Regeringen presenterade i propositionen Åtgärder för jobb och omställning (prop. 2008/09:97) en beräkning av de takbegränsade utgifterna för åren 2009–2011. I tabell 11.9 redovisas den totala utgiftsförändringen för åren 2010–2011 jämfört med beräkningen i denna proposition fördelad på olika förklaringskomponenter. Tabellen visar att de takbegränsade utgifterna 2010 och 2011 ökar med 13,9 respektive 19,3 miljarder kronor i jämförelse med beräkningen i propositionen Åtgärder för jobb och omställning.

Reformer
Till följd av den avisering om ökade statsbidrag till kommunsektorn som regeringen gör i denna proposition, beräknas utgifterna för allmänna bidrag till kommuner öka med 5 miljarder kronor 2011 jämfört med beräkningen i propositionen Åtgärder för jobb och omställning.

Vidare innebär regeringens avsikt att teckna en ny överenskommelse med Sveriges Kommuner och Landsting att utgifterna för bidrag till läkemedelsförmånerna ökar med 1,4 miljarder kronor 2010 och 2011 jämfört med beräkningen i propositionen Åtgärder för jobb och omställning.

Tabell 11.9 Förändring av takbegränsade utgifter 2010–2011 jämfört med propositionen Åtgärder för jobb och omställning

Miljarder kronor

	2010	2011
Takbegränsade utgifter i prop. Åtgärder för jobb och omställning	**991,0**	**1004,2**
Reformer	1,4	6,4
Reviderad pris- och löneområkning	0,3	-1,9
Övriga makroekonomiska förändringar	23,9	26,2
Volymförändringar	-5,3	-6,7
Övrigt	-5,8	-4,3
Minskning av anslagsbehållningar	-0,6	-0,4
Total utgiftsförändring	**13,9**	**19,3**
Takbegränsade utgifter i 2009 års vårproposition	**1004,9**	**1023,5**

Reviderad pris- och löneområkning
I propositionen Åtgärder för jobb och omställning reviderades inte pris- och löneområkningen av förvaltningsanslagen jämfört med den beräkning som låg till grund för budgetpropositionen för 2009. Den reviderade pris- och löneområkningen blir därför densamma som revideringen jämfört med budgetpropositionen för 2009 (se tidigare avsnitt).

Övriga makroekonomiska förändringar
De nya makroantagandena innebär sammantaget att de beräknade utgifterna blir ca 24 miljarder kronor högre 2010 och ca 26 miljarder kronor högre 2011 jämfört med beräkningen i propositionen Åtgärder för jobb och omställning. Den främsta orsaken till att utgifterna nu beräknas bli högre är det försämrade arbetsmarknadsläget, med fler öppet arbetslösa och fler deltagare i arbetsmarknadspolitiska program.

Volymer
Utgifterna har också förändrats till följd av nya prognoser för volymer inom regelstyrda transfereringssystem. Sammantaget innebär volymförändringarna att utgifterna beräknas bli 5,3 miljarder respektive 6,7 miljarder kronor lägre 2010 och 2011 jämfört med beräkningen i propositionen Åtgärder för jobb och omställning.

11.3 Vissa stödåtgärder – garantier, låneramar och kapitaltillskott

I detta avsnitt redogörs för de bemyndiganden regeringen fått att ställa ut garantier, låneramar och kapitaltillskott efter det att budgetpropositionen för 2009 lämnades till riksdagen (se även tabell 4.3).

Utökad insättningsgaranti
Förändringar i lagen (1995:1571) om insättningsgaranti utvidgade omfattningen av den statliga insättningsgarantin. Dels utökades det garanterade beloppet med 250 000 kronor till 500 000 kronor per insättare och institut, dels utvidgades omfattningen av vilka tillgodohavanden som garanterades. Sedan lagändringen har inga infrianden uppstått av åtaganden inom ramen för insättningsgarantin.

Statliga garantier till insättare i utländska instituts filialer i Sverige
I lagen (2008:812) om statliga garantier till insättare i utländska instituts filialer i Sverige

bemyndigas regeringen att ställa ut garantier för att insättare i ett utländskt instituts filial i Sverige får ersättning motsvarande vad som skulle ha betalats ut enligt systemet för garantier av insättningar i institutets hemland. Hittills har regeringen inte utfärdat någon garanti inom ramen för detta bemyndigande.

Stabilitetsstärkande åtgärder

I lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut ges regeringen möjlighet att besluta om stödåtgärder för att motverka en risk för allvarlig störning av det finansiella systemet i Sverige. Regeringen ges ett brett mandat att vidta en rad olika åtgärder där statliga garantiåtaganden är en möjlig stödåtgärd.

Med stöd av lagen om statligt stöd till kreditinstitut har regeringen utfärdat förordningen (2008:819) om statliga garantier till banker m.fl., det så kallade garantiprogrammet. Denna förordning ger Riksgäldskontoret möjlighet att, under vissa förutsättningar, lämna garantier för skuldförbindelser till kreditinstitut. Det statliga stödet enligt garantiprogrammet får vid varje given tidpunkt uppgå till högst 1 500 miljarder kronor. Den totala garanterade upplåningen med stöd av detta garantiprogram var cirka 236 miljarder kronor den 6 mars 2009.

Regeringen har vidare med stöd av lagen om statligt stöd till kreditinstitut utfärdat förordningen (2008:820) om statligt stöd till kreditinstitut. Inga stödåtgärder har beslutats med stöd av denna förordning. Slutligen har regeringen med stöd av samma lag utfärdat förordning (2009:46) om kapitaltillskott till solventa banker m.fl., det s.k. kapitaltillskottsprogrammet. Hittills har inte kapitaltillskottsprogrammet utnyttjats. Regeringen har dock meddelat att staten avser att delta i en nyemission i Nordea, vilket beräknas föranleda en stödinsats om ca 5,5 miljarder kronor enligt regeringens prognos för valutakurser.

Förstärkt exportfinansiering

I enlighet med riksdagens beslut (bet. 2008/09:NU12, rskr. 2008/09:125) har regeringen bemyndigats att bevilja AB Svensk Exportkredit kreditgarantier för upplåning om högst 450 miljarder kronor. Vidare har regeringen bemyndigats att ikläda staten betalningsansvar för exportkreditgarantier genom Exportkreditnämnden (EKN) på högst 350 miljarder kronor. Den tidigare ramen för EKN:s kreditgarantier var 200 miljarder kronor. I dagsläget har inga garantiutfästelser gjorts inom ramen för det utökade bemyndigandet. Prognosen för EKN:s utfästelser 2009 uppgår till 200–330 miljarder kronor och infriandet av exportkreditgarantier under samma period bedöms till 0,5 miljarder kronor.

I enlighet med riksdagens beslut (bet. 2008/09:NU12, rskr. 2008/09:125) har regeringen beviljat SEK en låneram om högst 100 miljarder kronor. I dagsläget har inte låneramen utnyttjats av SEK, men eftersom osäkerheten är stor antas beräkningstekniskt att hälften av ramen utnyttjas 2009.

Åtgärder inom fordonssektorn

Efter förslag i propositionen Staten som huvudman för bolag med verksamhet avseende forskning och utveckling och annan verksamhet inom fordonsklustret m.m. (prop. 2008/09:95) har riksdagen bemyndigat regeringen att ställa ut statliga kreditgarantier till företag i fordonssektorn för upptagande av lån i Europeiska investeringsbanken för omställning till grön teknologi m.m. på upp till 20 miljarder kronor. I mars beviljades Volvo Personvagnar AB lån i Europeiska investeringsbanken om ca 2,2 miljarder kronor 2009. För att de beviljade lånen ska utbetalas krävs att regeringen beslutar om statliga garantier för lånet. För att sätta ett korrekt pris på garantierna fordras ett godkännande av statsstödsreglerna från EG-kommissionen. Därutöver krävs ett avtal om garantiernas villkor mellan Volvo Personvagnar AB och Riksgäldkontoret.

I enlighet med förslag i samma proposition har riksdagen bemyndigat regeringen att i enlighet med EG-kommissionens riktlinjer om statligt stöd ge undsättningslån på upp till 5 miljarder kronor mot fullgoda säkerheter till företag inom fordonsklustret som befinner sig i ekonomiska svårigheter (bet. 2008/09:FiU19, rskr. 2008/09:144). Hittills har inga lån beviljats.

Lån till Island

Efter förslag i propositionen Kredit till Island (2008/09:106) har riksdagen bemyndigat regeringen att besluta om kredit till Island om högst 6,5 miljarder kronor som tillägg till Internationella valutafondens (IMF) samordnade finansiella insatser (bet. 2008/09:FiU34, rskr. 2008/09:177). I dagsläget har inget lån betalats ut

men det beräknas att utbetalning kommer att ske under 2009.

Kapitalhöjning i Europeiska investeringsbanken
Efter förslag i propositionen Kapitalhöjning i Europeiska investeringsbanken (prop. 2008/09:116) har riksdagen godkänt att Sverige medverkar i en kapitalhöjning i Europeiska investeringsbanken (bet. 2008/09:FiU36, rskr. 2008/09:200). Kapitalhöjningen medför inga direkta betalningsförpliktelser för Sverige gentemot Europeiska investeringsbanken, däremot ökar statens garantiåtagande med upp till cirka 1,9 miljarder euro.

Tabell 11.10 Statsbudgetens utfall 2008

Miljarder kronor

	Prognos i BP 09	Utfall	Differens utfall – prognos
Inkomster	**905,8**	**901,3**	**-4,6**
Skatter m.m.[1]	807,6	808,9	1,3
Övriga inkomster[1]	98,2	92,4	-5,8
Utgifter m.m.	**767,7**	**766,1**	**-1,6**
Utgifter exkl. statsskuldsräntor [2]	738,2	742,1	3,9
Statsskuldsräntor m.m.	42,8	48,2	5,4
Riksgäldskontorets nettoutlåning	-19,1	-27,9	-8,8
Kassamässig korrigering	5,8	3,7	-2,1
Budgetsaldo	**138,1**	**135,2**	**-2,9**

Anm.: Belopp är avrundade och överensstämmer därför inte alltid med summan.
[1] För jämförbarhet med statsbudgeten redovisas utfallen enligt de i statsbudgeten gällande principerna.
[2] Inklusive posten Minskning av anslagsbehållningar.

11.4 Statsbudgetens saldo

Statsbudgetens saldo 2008

En fullständig uppföljning av statsbudgeten för budgetåret 2008 sker i regeringens skrivelse Årsredovisning för staten 2008 (skr. 2008/09:101). Sammanfattningsvis framgår av skrivelsen att statsbudgetens saldo 2008 uppgick till 135 miljarder kronor.

Jämfört med prognosen för statsbudgetens saldo för 2008 som presenterades i budgetpropositionen för 2009 blev utfallet 2,9 miljarder kronor lägre (se tabell 11.9).

Utfallet för inkomsterna blev 4,6 miljarder kronor lägre än prognosen i budgetpropositionen för 2009. Utfallet för utgifterna blev 1,6 miljarder kronor lägre än prognosen i budgetpropositionen för 2009, vilket delvis förklaras av ett lägre utfall för Riksgäldskontorets nettoutlåning samtidigt som utgifterna för utgiftsområdet 26 Statsskuldsräntor m.m. blev högre än bedömningen i budgetpropositionen.

Statsbudgetens saldo 2009–2011

Jämfört med prognosen för statsbudgetens saldo som presenterades i budgetpropositionen för 2009 har saldot försämrats med drygt 240 miljarder kronor 2009, vilket förklaras av att inkomsterna har minskat kraftigt samtidigt som utgifter m.m. har ökat. För 2010 och 2011 försämras prognosen för statsbudgetens saldo med 200 respektive 190 miljarder kronor jämfört med beräkningen i budgetpropositionen, vilket främst beror på lägre förväntade skatteinkomster. För 2009–2011 har även det beräkningstekniska antagandet om försäljning av statligt aktieinnehav med 50 miljarder kronor per år tagits bort. En mer utförlig jämförelse av inkomster och utgifter i förhållande till budgetpropositionen för 2009 redovisas i avsnitten 11.1–11.3.

Tabell 11.11 Förändring av statsbudgetens saldo 2009–2011 jämfört med budgetpropositionen för 2009

Miljarder kronor

	2009	2010	2011
Statsbudgetens saldo i budgetpropositionen för 2009	**57,9**	**88,4**	**120,9**
Inkomster	**-143,3**	**-172,7**	**-159,2**
Skatter m.m.	-93,8	-120,4	-109,1
Övriga inkomster	-49,4	-52,4	-50,1
Utgifter m.m.	**100,8**	**25,4**	**33,2**
Utgifter exkl. statsskuldsräntor	23,0	25,7	29,5
Statsskuldsräntor	-2,0	-6,1	4,5
Riksgäldskontorets nettoutlåning m.m.	79,7	5,7	-18,8
Kassamässig korrigering	0,0	0,0	18,0
Förändring av statsbudgetens saldo	**-244,0**	**-198,1**	**-192,4**
Statsbudgetens saldo i 2009 års vårproposition	**-186,1**	**-109,6**	**-71,5**

Anm.: Beloppen är avrundade och överensstämmer därför inte alltid med summan.

Prognosen i propositionen Åtgärder för jobb och omställning

I tabell 11.12 visar den aktuella prognosen av statsbudgetens saldo jämfört med prognosen i propositionen Åtgärder för jobb och omställning.

Tabell 11.12 Förändring av statsbudgetens saldo 2009–2011 jämfört med propositionen Åtgärder för jobb och omställning

Miljarder kronor

	2009	2010	2011
Statsbudgetens saldo i propositionen Åtgärder för jobb och omställning	**-43,0**	**-43,2**	**14,9**
Inkomster	**-51,7**	**-44,1**	**-47,6**
Skatter m.m.	-47,6	-40,3	-43,5
Övriga inkomster	-4,1	-3,8	-4,1
Utgifter m.m.	**91,4**	**22,4**	**38,8**
Utgifter exkl. statsskuldsräntor	14,3	14,9	23,1
Statsskuldsräntor	-1,3	-0,7	13,4
Riksgäldskontorets nettoutlåning m.m.	96,4	8,2	-15,7
Kassamässig korrigering	-18,0	0,0	18,0
Förändring av statsbudgetens saldo	**-143,1**	**-66,5**	**-86,4**
Statsbudgetens saldo i 2009 års vårproposition	**-186,1**	**-109,6**	**-71,5**

Anm.: Belopp är avrundade och överensstämmer därför inte alltid med summan.

Jämfört med prognosen för statsbudgetens saldo som presenterades i propositionen Åtgärder för jobb och omställning har saldot försämrats med drygt 140 miljarder kronor 2009, vilket främst förklaras av att utgifter m.m. har ökat kraftigt. De ökade utgifterna beror delvis på de beräkningstekniska antagandena att AB Svensk Exportkredit utnyttjar 50 miljarder kronor av sin låneram och att 25 miljarder kronor av kapitaltillskottsprogrammet utnyttjas. För 2010 och 2011 har saldot reviderats ned med drygt 70 respektive 90 miljarder kronor till följd av minskade skatteinkomster och ökade utgifter.

12

Bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

12 Bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

Sammanfattning

- Under de närmaste 25 åren kommer andelen äldre i befolkningen att öka.
- Detta kommer att sätta de offentliga finanserna under press, med ökade kostnader för sjukvård och äldreomsorg.
- Finanspolitiken bedöms vara näst intill långsiktigt hållbar. Enligt beräkningar behövs en permanent utgiftsminskning eller skattehöjning på 0,5 procent av BNP för att finanspolitiken ska vara strikt långsiktigt hållbar.
- Osäkerheten i bedömningen är betydande. Om ett antal sämre, men dock realistiska, omständigheter skulle inträffa behövs dock större finanspolitiska åtstramningar.
- Det är därför viktigt att underskotten de närmaste åren är tillfälliga och hanterbara samt att en stram finanspolitik förs när konjunkturen vänder upp..

Sverige är mitt uppe i det som förväntas bli den värsta ekonomiska krisen sedan 1990-talet. Under 2009 väntas bruttonationalprodukten minska med 4,2 procent och arbetslösheten öka till 8,9 procent. Det är under dessa omständigheter naturligt att regeringen vidtar åtgärder som stimulerar ekonomin och dämpar nedgången. Ett övergripande mål för regeringen är att detta sker på ett sådant sätt att de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet inte äventyras. Under dessa förhållanden är det därför särskilt viktigt att analysera och bedöma huruvida finanspolitiken, inklusive de åtgärder som aviseras i denna proposition, är långsiktigt hållbar. I detta kapitel analyseras denna fråga.

I inledningen nedan ges först en översiktlig genomgång av några av kapitlets centrala slutsatser. Därefter ges en kort beskrivning av den historiska utvecklingen i offentlig sektor samt av den demografiska utvecklingen som framöver kan komma att sätta press på finanspolitiken. Sedan beskrivs utvecklingen på arbetsmarknaden, som är av stor vikt för finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Den framtida utvecklingen i de offentliga finanserna beskrivs och avslutningsvis analyseras finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.

12.1 Finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

Finanspolitiken är inte långsiktigt hållbar om de skatteintäkter och övriga intäkter som följer av dagens regler är otillräckliga för att över tiden finansiera de utgifter som följer av dagens välfärdssystem. Det är framför allt de kommande demografiska förändringarna som förväntas sätta de offentliga finanserna under press. De offentliga utgifterna som går till personer som är 65 år och äldre är i genomsnitt 225 000 kronor, medan de offentliga inkomsterna från samma ålders-

grupp i genomsnitt är 60 000 kronor.[56] Samtidigt väntas äldrekvoten, dvs. antalet personer 65 år och äldre i förhållande till antalet personer mellan 20 och 64 år, öka från 30 procent 2008 till 46 procent 2060. Frågan är om finanspolitikens utformning är hållbar givet dessa förändringar.

Som utgångspunkt för att göra en sådan bedömning görs konsekvensberäkningar för svensk ekonomi. En central förutsättning i beräkningarna är att det befintliga skatte- och välfärdssystemet bibehålls i framtiden. Detta ger en god grund för att bedöma huruvida finanspolitiken kan upprätthållas även med de demografiska påfrestningar som svensk ekonomi står inför.

En grundkalkyl visar att finanspolitiken är näst intill långsiktigt hållbar. Hållbarhetsindikatorn (den så kallade S2-indikatorn) är 0,5 vilket innebär att en permanent utgiftsminskning eller skattehöjning motsvarande 0,5 procent av BNP bör genomföras för att finanspolitiken ska bli strikt långsiktigt hållbar. Jämfört med redovisningen i budgetpropositionen för 2009 är detta en marginell försämring av hållbarheten som beror på att ökningen av utgifterna för sjukvård och äldreomsorg nu förväntas bli högre. En slutsats av beräkningarna är att det är viktigt att underskotten de närmaste åren är tillfälliga och hanterbara samt att föra en stram finanspolitik när konjunkturen vänder upp. Med dagens välfärdssystem innebär en långsiktigt hållbar finanspolitik att de primära överskotten 2013–2019 bör ligga på i genomsnitt 0,8 procent av BNP.

Lågkonjunkturen bedöms för närvarande inte utgöra någon större risk för hållbarheten. En fördjupad kris skulle dock kunna leda till strukturella försämringar av svensk ekonomi, vilket i så fall skulle försvaga hållbarheten. Tidigare erfarenhet av finanspolitiken under lågkonjunktur understryker dessutom att det finns en risk att åtgärder som endast är tänkta att påverka de offentliga finanserna tillfälligt i slutändan ändå får permanenta effekter på skatter och utgifter. I ett alternativscenario visar det sig att en permanent och ofinansierad höjning av transfereringarna med en procent leder till en försämring av hållbarheten med 0,8 procent av BNP.

Det finns därutöver en betydande osäkerhet kring de beräkningsantaganden som gjorts. Exempelvis förutsätts det att kostnaderna inom vård och omsorg inte ökar mer än vad som är demografiskt motiverat. Historiskt sett har kostnaderna dock ökat mer än så. Om kostnaderna antas öka med drygt 0,2 procent mer per år än vad som är demografiskt motiverat försämras hållbarheten markant, med motsvarande 7,7 procent av BNP. Å andra sidan görs i grundkalkylen ett pessimistiskt antagande att utträdesåldern från arbetsmarknaden på längre sikt är konstant.[57] Tillsammans med den ökande medellivslängden innebär det att en allt större andel av livet kommer att tillbringas som pensionär. Antas det i stället att man i framtiden liksom i dag tillbringar drygt 1/3 av det vuxna livet som pensionär, skulle hållbarheten förbättras med motsvarande 1,3 procent av BNP.

Sammantaget visar beräkningarna att finanspolitiken är näst intill långsiktigt hållbar, men också att det finns betydande osäkerhet. Hållbarheten kan lätt äventyras om en eller flera sämre omständigheter skulle inträffa. Detta understryker även vikten av att fortlöpande följa och analysera finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Det ska dock framhållas att svensk finanspolitik ur ett internationellt perspektiv är väl rustad för att möta de demografiska utmaningarna.[58]

12.2 Den offentliga sektorns framväxt

De offentliga välfärdssystemen har sedan början av 1900-talet successivt byggts ut och kostnaderna för både offentliga transfereringar och offentlig konsumtion har stigit markant. Särskilt under 1960- och 1970-talet expanderade den offentliga sektorn kraftigt (se diagram 12.1). År 1950 utgjorde de offentliga utgifterna närmare 24 procent av BNP, medan utgiftskvoten 1980 hade ökat till 60 procent av BNP. Utgiftskvoten minskade något under 1980-talet men ökade sedan kraftigt till följd av 90-talskrisen och låg 1993 på 69 procent av BNP. Sedan dess har utgiftskvoten successivt sjunkit till närmare 51 procent av BNP 2008. Expansionen av den

[56] Statistiska centralbyrån, Hushållens Ekonomi (HEK), 2004.

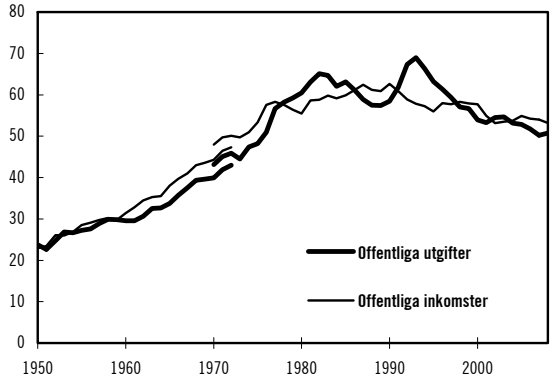
[57] En viss förskjutning av utträdesåldern antas ske de kommande 20 åren till följd av tidigare genomfört politik.

[58] Se även avsnitt 12.6.3.

offentliga sektorn har finansierats genom en motsvarande ökning av de offentliga inkomsterna. Inkomsterna ökade till som mest 63 procent av BNP 1990. I spåren av 1990-talskrisen och 1991 års skattereform minskade inkomstkvoten något och låg under senare delen av 1990-talet på runt 58 procent av BNP. Sedan 2000 har inkomstkvoten sjunkit ytterligare till 53 procent av BNP 2008.

Diagram 12.1 Offentliga utgifter och inkomster, 1950–2008

Procent av BNP

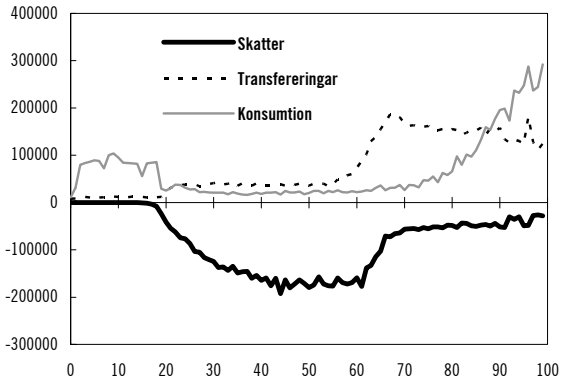


Källa: Statistiska centralbyrån.

Utbyggnaden av den offentliga sektorn och välfärdssystemen innebär att en stor del av rikets inkomster omfördelas mellan hushållen. Omfördelningen sker exempelvis mellan grupper med olika inkomst, hälsostatus och arbetsförmåga. En betydande del – närmare 3/4 – av denna omfördelning sker över *livscykeln*, dvs. mellan olika åldersgrupper. Barn, unga och äldre är nettomottagare av offentliga tjänster och transfereringar, medan yrkesverksamma är nettobetalare till den offentliga sektorn.

Diagram 12.2 Offentliga inkomster och utgifter i genomsnitt per ålder, 2004

Kronor

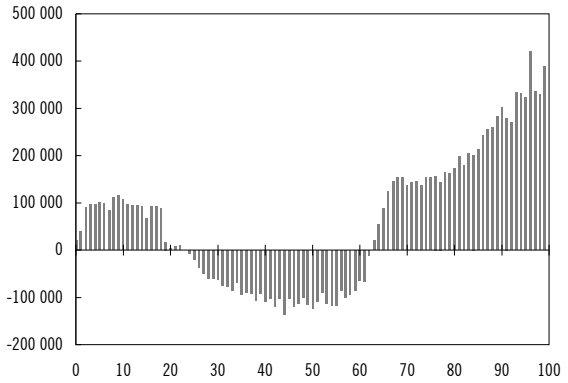


Anm: Inbetalda skatter till den offentliga sektorn anges med negativa värden, medan erhållna transfereringar och offentliga tjänster anges med positiva värden.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Diagram 12.2 visar hur inbetalda skatter (negativa värden), erhållna transfereringar och konsumtion av offentliga tjänster (positiva värden) varierar över livscykeln. Om dessa kvittas mot varandra fås *netto* vad som erhållits från den offentliga sektorn vid olika åldrar (se diagram 12.3). Under livets första 20 år är en genomsnittlig individ nettoförmånstagare från offentlig sektor, framför allt till följd av konsumtion av barnomsorg och utbildning. Från ca 20-årsåldern ökar skatteinbetalningarna och en genomsnittlig individ blir då nettobetalare till offentlig sektor. Skatteinbetalningarna ökar med åldern och når sin högsta nivå runt 50-årsåldern. Mellan 55 och 65 års ålder ökar transfereringarna, bland annat på grund av ökade utbetalningar av sjuk- och aktivitetsersättning och ålderspension. Från 75-årsåldern ökar även konsumtionen av välfärdstjänster kraftigt, framför allt till följd av ökade kostnader för äldreomsorg. Detta innebär att en genomsnittlig individ blir nettoförmånstagare från ca 63 års ålder.

Diagram 12.3 Offentliga nettoutgifter per ålder, 2004

Kronor



Anm: Offentliga nettoutgifter beräknas som summan av transfereringarna och den offentliga konsumtionen minus skatter.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

12.3 Den demografiska utvecklingen

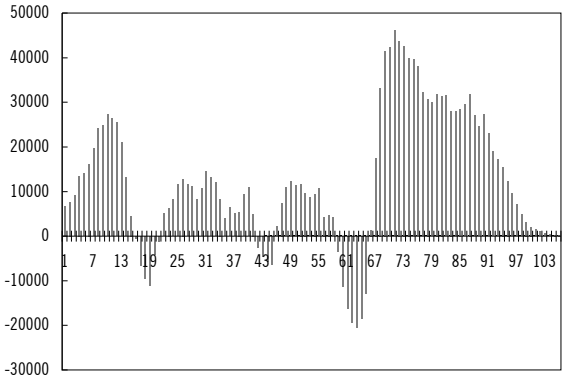
Under detta århundrade väntas Sveriges demografiska struktur förändras kraftigt. Statistiska centralbyrån (SCB) publicerar varje vår framskrivningar av den demografiska utvecklingen.[59] På kort sikt är det två omständigheter som dominerar. Den första är att den stora grupp av personer som föddes på 1940-talet inom några år uppnår pensionsålder och väntas lämna arbetslivet. Detta leder till ett ökat antal pensionärer och färre förvärvsarbetande. Den andra omständigheten är att den stora grupp av personer som är födda kring 1990 uppnår åldrar då de lämnar gymnasieskolan och går över till arbetslivet eller högre studier. Detta medför på kort sikt att efterfrågan på gymnasieutbildning minskar, efterfrågan på högre utbildning ökar och att arbetskraftsutbudet i yngre åldrar ökar.

På längre sikt är det särskilt en faktor som dominerar den demografiska utvecklingen och påverkar den svenska ekonomin. Under många år har dödsriskerna[60] bland de äldre minskat kraftigt och medellivslängden ökat.[61] Detta har medfört att de äldre åldersgrupperna utgör en allt större andel av befolkningen. Denna utveckling väntas fortsätta framöver. Utöver ökad medellivslängd har även en minskad fruktsamhet medfört att andelen yngre i befolkningen har minskat. Den summerade fruktsamheten[62] minskade från i genomsnitt 2 barn per kvinna under perioden 1900–1965 till i genomsnitt 1,78 barn per kvinna under perioden 1970–2000. Den har under senare år ökat och väntas framöver ligga på en stabil nivå på 1,87 barn per kvinna.

I början av 2009 var folkmängden i Sverige 9,3 miljoner invånare. Fram till 2060 beräknas folkmängden öka till 10,5 miljoner. I diagram 12.4 visas hur befolkningens åldersammansättning förändras mellan 2008 och 2060. Antalet personer 65 år och äldre väntas öka kraftigt till följd av den ökade medellivslängden. Däremot kommer antalet personer i åldersgrupperna 15–20, 41–44 och 58–64 år att minska.

Diagram 12.4 Förändring i folkmängden efter ålder, 2008–2060

Antal personer



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Förändringen i befolkningens sammansättning kan även visas genom försörjningskvoter där antalet personer i icke-yrkesverksam ålder (0–19 år och 65 och äldre) ställs i relation till antalet personer i yrkesverksam ålder (20–64 år), se diagram 12.5.

Yngrekvoten, dvs. antalet personer 0–19 år i förhållande till antalet personer 20–64 år, har sedan 1950 minskat på grund av den fallande fruktsamheten. Från omkring 2020 förväntas yngrekvoten dock stabiliseras runt 42 procent.

[59] Senaste framskrivning är från maj 2008.

[60] Dödsrisken anger sannolikheten att dö vid en given ålder.

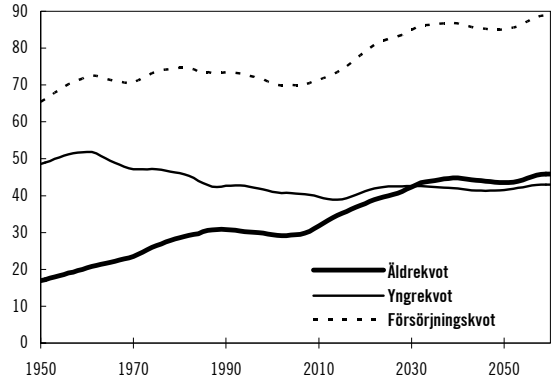
[61] Som exempel på den snabba ökningen i medellivslängden kan man nämna att medellivslängden för kvinnor vid 65 års ålder, ökade med 7 år mellan 1950 och 2006 (från 79 till 86 år). (Hans Lundström [2008], Många gamla i framtidens EU-länder, *Välfärd* 1, Statistiska centralbyrån).

[62] Den summerade fruktsamheten är ett mått på det antal barn en kvinna skulle få i genomsnitt om fruktsamheten förblev den samma som under det år för vilket man gör beräkningen.

Äldrekvoten, dvs. antalet personer 65 år och äldre i förhållande till antalet personer 20–64 år, har ökat från 17 procent 1950 till 30 procent 2008. Fram till 2060 väntas äldrekvoten öka till 46 procent. Man kan även beräkna en ålderskvot för gruppen 80 år och äldre.[63] År 2060 förväntas denna ålderskvot vara 16 procent jämfört med 9 procent 2008. Intressant i detta sammanhang är att hela denna ökning förväntas ske mellan 2020 och 2030.

Den stigande äldrekvoten kompenserades under lång tid av att yngrekvoten föll vilket resulterat i att försörjningskvoten (summan av yngrekvoten och äldrekvoten) sedan 1950 varierat kring 70 procent. Från och med 2010 ökar försörjningskvoten och 2060 uppgår den till 89 procent.

Diagram 12.5 Demografiska försörjningskvoter, 1950–2060



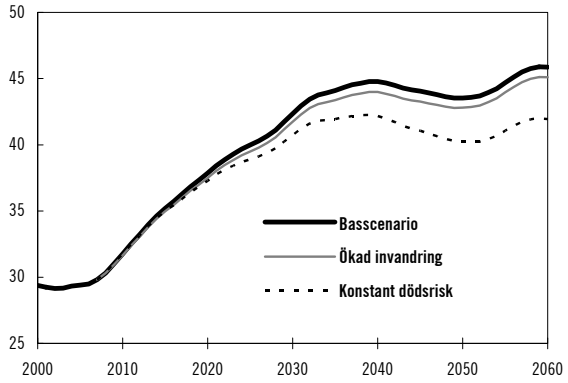
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.
Anm. Yngrekvot: Befolkningen 0–19 år som andel av befolkningen 20–64 år.
Äldrekvot: Befolkningen 65 år och äldre som andel av befolkningen 20–64 år.
Försörjningskvot: Summan av yngrekvot och äldrekvot.

Det är förstås en betydande osäkerhet kring de antaganden som ligger till grund för framskrivningarna. I diagram 12.6 visas resultatet av två förändringar i antaganden. En ökad årlig invandring med 10 procent medför att äldrekvoten 2060 blir marginellt lägre, 45 procent i stället för 46 procent. Om dödsriskerna och därmed medellivslängden skulle ligga kvar på dagens nivå blir äldrekvoten i stället 42 procent 2060. I ytterligare ett scenario, som inte redovisats i diagrammet, antas att den summerade fruktsamheten är 5 procent högre för svenskfödda kvinnor, dvs. den ligger på runt 1,95. I detta fall blir äldrekvoten 44 procent 2060.

[63] Antalet personer 80 år och äldre i förhållande till antalet personer 20–64 år.

Diagram 12.6 Äldrekvoten vid olika antaganden

Procent



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.
Anm. Äldrekvot: Befolkningen 65 år och äldre som andel av befolkningen 20–64 år.

Sett ur ett internationellt perspektiv är den demografiska utvecklingen i Sverige relativt gynnsam. Förenta Nationerna (FN) uppskattar att äldrekvoten i Europa som helhet kommer att öka till 52 procent 2050. Särskilt i Italien, Spanien och Tyskland väntas äldrekvoten öka kraftigt till mellan 64 och 68 procent 2050. Det är framför allt den låga fruktsamheten i dessa länder som bidrar till att äldrekvoten blir högre jämfört med Sverige.

Tabell 12.1 Äldrekvoter i olika länder, 2000 och 2050

Procent

	2000	2050
Sverige	*29,3*	*44,8*
Storbrittanien	26,9	41,5
Spanien	27,2	65,2
Italien	29,8	68,2
Tyskland	26,2	64,2
Frankrike	27,6	52,5
Nord Amerika	20,9	39,7
Europa	24,3	52,0
Världen	12,7	28,2

Källa: Förenta Nationerna, 2008.

12.4 Arbetsmarknaden och personer med transfereringsinkomster

Förändringarna i de offentliga finanserna framöver är starkt beroende av utvecklingen på arbetsmarknaden.

Det antas som utgångspunkt att arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden är kon-

stant på 2007 års nivå inom grupper fördelade på ålder, kön och födelseland. Dessutom har det antagits att regeringens politik på lång sikt medför att sysselsättningen ökar med 2,8 procent (se budgetpropositionen för 2009). Som en direkt följd av den ekonomiska krisen väntas förändringarna på arbetsmarknaden dock ske något senare jämfört med tidigare bedömning. Sammantaget innebär detta att antalet personer i arbetskraften ökar med närmare 184 000 personer fram till 2060 och att sysselsättningen ökar med 192 000 personer. Under samma period ökar befolkningen i arbetsför ålder med endast 130 000 personer.

Tabell 12.2 Befolkningen, sysselsättningen och arbetskraften, 2008 och 2060

Tusental personer och procentuell förändring

	2008	2060	Förändring i procent
Arbetskraften, 16–64 år	4 701	4 885	3,9
Sysselsatta, 16–64 år	4 484	4 676	4,3
Befolkningen, 16–64 år	5 937	6 070	2,2

Anm: Arbetskraften och sysselsatta anges exklusive heltidsstuderande arbetssökande.
Källa: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Antalet personer med transfereringsinkomster ökar också mellan 2008 och 2060. Det är framför allt antalet pensionärer som ökar. Ökningen är en direkt följd av befolkningsutvecklingen, samt att pensionsåldern förutsätts vara densamma som idag. För de flesta innebär detta att ålderspensionen tas ut vid 65 års ålder. Övriga personer med transfereringsinkomster utgör en relativt konstant andel av befolkningen.

12.5 De offentliga finanserna

Detta avsnitt beskriver framskrivningarna av de offentliga finanserna i grundkalkylen (*basscenariot*). I bilaga 4 till denna proposition ges en fördjupad redogörelse för framskrivningsprinciperna och modellerna som används.

En naturlig utgångspunkt för beräkningarna är en situation där dagens skatte- och välfärdssystem är oförändrade. Beräkningarna ska därmed inte uppfattas som en prognos, utan snarare som en beskrivning av hur de offentliga utgifterna och intäkterna utvecklas, *om de nuvarande skatte- och välfärdssystemen bibehålls.* Detta ger en god utgångspunkt för att analysera konsekvenserna av de demografiska förändringarna samt vilka eventuella problem som kan tänkas uppstå för finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.

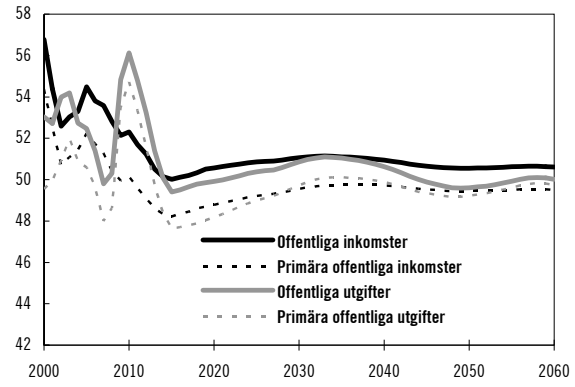
Kalkylen är förknippad med stor osäkerhet. I syfte att fördjupa analysen studeras i avsnitt 12.6 ett antal alternativa scenarier som belyser känsligheten i kalkylerna för olika beräkningsantagandena. Därmed kan man skapa sig en viss uppfattning om hur robust finanspolitiken är i förhållande till olika riskfaktorer.

12.5.1 Den offentliga sektorns inkomster

Skatte- och avgiftssatserna hålls konstanta efter 2012 och den offentliga sektorns inkomster styrs därefter huvudsakligen av demografiska faktorer samt av utvecklingen på arbetsmarknaden.

Diagram 12.7 Primära och totala offentliga utgifter och inkomster, 2000–2060

Procent av BNP



Källa: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

De primära offentliga inkomsterna, som 2008 utgjorde 50,4 procent av BNP, beräknas minska till 48,2 procent av BNP 2015. [64] Därefter ökar de primära offentliga inkomsterna successivt till 49,5 procent av BNP 2030 för att sedan vara relativt konstanta (se diagram 12.7). Ökningen beror på att skatteintäkterna från hushållens konsumtion ökar mellan 2012 och 2030 på grund av ökad konsumtion dessa år. Anledningen till detta är bland annat att sparandet bland de äldre är lägre än det genomsnittliga sparandet i befolkningen. När andelen äldre ökar kan där-

[64] Med *primära* inkomster avses alla inkomster utom kapitalavkastning.

med sparandet väntas minska och konsumtionen öka.[65]

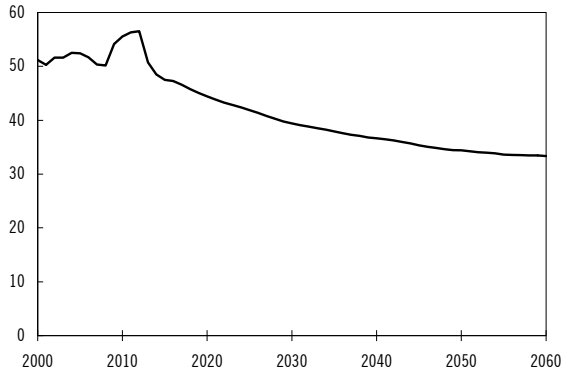
12.5.2 Den offentliga sektorns utgifter

De primära offentliga utgifterna, som 2008 utgjorde 48,6 procent av BNP, beräknas öka till 49,7 procent av BNP 2060, huvudsakligen till följd av förändringarna i befolkningsstrukturen.[66] Ökningen av äldrekvoten påverkar särskilt utgifterna till sjukvård och äldreomsorg, medan förändringarna i pensionsutgifterna är relativt små.

Pensionsutgifterna som andel av BNP beräknas öka från 8,1 procent 2008 till som högst 8,4 procent i början av 2030-talet, för att sedan sjunka ner mot 7,6 procent 2060. Det är 90-talets pensionsreform som innebär att ökningen i äldrekvoten får en relativt begränsad effekt på pensionsutgifterna. Som tidigare nämnts antas det att pensionsåldern är konstant, vilket innebär att pensionerna minskar när medellivslängden ökar (se diagram 12.8). Dessutom har premiepensionssystemet i nationalräkenskaparna flyttats till privat sektor vilket innebär att pensionsutbetalningarna genom ålderspensionssystemet minskar något.[67]

Diagram 12.8 Ålderspension per person 65 år och äldre, 2000–2060

Procent av genomsnittlig lön



Källa: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Utgifterna för sjukvård och äldreomsorg beräknas öka från 10,5 procent av BNP 2008 till drygt 12,7 procent av BNP 2060. Anledningen till uppgången är framför allt att utnyttjandemönstret av offentliga tjänster antas vara konstant över tiden. Exempelvis antas det att en 75-årig kvinna använder lika mycket sjukvård och äldreomsorg i dag som 2060. När andelen äldre i befolkningen ökar kommer därmed även kostnaderna för sjukvård och äldreomsorg att öka.

Eftersom yngrekvoten minskar något kommer även utgifterna för barnomsorg och utbildning att minska från 6,8 procent till 6,5 procent av BNP. Sammantaget ökar den offentliga konsumtionen från 26,4 procent av BNP 2008 till 27,4 procent av BNP 2060, en ökning med en procentenhet.

Förändringen i den offentliga konsumtionen är nu större jämfört med tidigare beräkningar, exempelvis i budgetpropositionen för 2009. Å ena sidan innebär nya uppgifter från SCB för de åldersfördelade utgifterna att kostnaderna för sjukvård och äldreomsorg på längre sikt blir lägre. Å andra sidan har framskrivningsprinciperna för vissa delar av den offentliga konsumtionen ändrats. Priserna för bland annat förbrukningen i offentlig sektor ökar på längre sikt i linje med löneutvecklingen, vilket innebär en högre offentlig konsumtion på sikt.

12.5.3 Finansiellt sparande i den offentliga sektorn

Det finansiella sparandet uppgick 2008 till 2,5 procent av BNP och väntas minska till -3,8 procent av BNP 2010. Under åren 2011–2015 antas svensk ekonomi gradvis anpassa sig mot ett normalt resursutnyttjande med högre sysselsättning och lägre arbetslöshet. Detta innebär att inkomsterna ökar och att utgifterna minskar kraftigt dessa år och 2015 uppgår det finansiella sparande till 0,6 procent av BNP.

Bland annat till följd av den demografiska utvecklingen kommer det finansiella sparandet att minska till 0,3 procent av BNP 2060.

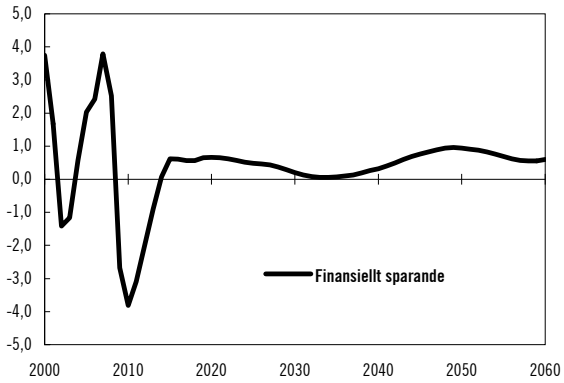
[65] Se SOU 2008:108, bilaga 1, s. 80.

[66] Med *primära* utgifter avses alla utgifter utom skuldräntor.

[67] Enligt beslut av EU:s statistikorgan EUROSTAT räknas inte premiepensionssystemet till den offentliga sektorn i nationalräkenskaperna.

Diagram 12.9 Finansiellt sparande, 2000–2060

Procent av BNP



Källa: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

12.6 Hållbarhetsanalys

De demografiska förändringarna kan tillsammans med den tydliga åldersprofilen för de offentliga nettoutgifterna komma att sätta finanspolitiken under ett visst tryck. Frågan uppstår därmed om dagens finanspolitik kan upprätthållas även med de demografiska förändringar som vi står inför eller om finanspolitiken och välfärdssystemen måste anpassas efter de nya demografiska förhållandena.

12.6.1 Hur mäts hållbarheten?

Finanspolitiken är inte långsiktigt hållbar om de skatteintäkter och övriga intäkter som följer av dagens skatte- och avgiftsregler är otillräckliga för att över tiden finansiera de utgifter som följer av dagens välfärdssystem.[68]

Det finns ett antal olika mått på finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Ett vanligt använt mått är den så kallade *S2-indikatorn* som anger den permanenta budgetförstärkning (positivt tecken) eller budgetförsvagning (negativt tecken) som måste genomföras för att finanspolitiken ska vara strikt långsiktigt hållbar.[69] En S2-indikator på en procent av BNP innebär alltså att en permanent höjning av skatterna eller minskning av utgifterna motsvarande en procent av BNP måste genomföras för att finanspolitiken ska vara strikt långsiktigt hållbar.

Ett nära besläktat mått är *nödvändigt primärt sparande* (NPS).[70] Detta mått anger det genomsnittliga primära sparandet som borde förekomma under en viss period om finanspolitiken ska vara långsiktigt hållbar. I denna proposition används perioden 2013–2019, dvs. de första sju åren av långsiktskalkylerna. En NPS på en procent av BNP innebär alltså att ett primärt sparande på en procent av BNP i genomsnitt under åren 2013–2019 är konsistent med en långsiktigt hållbar finanspolitik.

De ovannämnda måtten beskrivs mer utförligt i bilaga 4.

12.6.2 Några hållbarhetsberäkningar

I *basscenariot* är finanspolitiken näst intill långsiktigt hållbar med en S2-indikator på 0,5 (se tabell 12.3). Detta innebär att en strikt långsiktigt hållbar finanspolitik uppnås genom en permanent skattehöjning eller utgiftsminskning motsvarande 0,5 procent av BNP. Åtstramningen motsvarar drygt 16 miljarder kronor i dagsläget. Beräkningarna visar även att man under 7-årsperioden 2013–2019 borde ha ett genomsnittligt primärt sparande på 0,8 procent för att finanspolitiken ska vara strikt hållbar (S2=0).

S2-indikatorn har försämrats med 0,6 procentenheter jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2009. Det är framför allt förändringen av framskrivningsprincipen för den offentliga konsumtionen som medför att hållbarheten har försämrats.[71]

Som tidigare nämnts är hållbarhetskalkyler förknippade med stora osäkerheter. Nedan

[68] Den teoretiska definitionen av en långsiktig hållbar finanspolitik är att nuvärdet av de framtida primära budgetsaldon som kan antas uppkomma vid oförändrade skattesatser och regler för de offentliga utgifterna ska vara lika stort som dagens utestående nettoskuld.

[69] S2-indikatorn beskrivs i EU-kommissionen, The long-term sustainability of public finances, *European Economy*, 4/2006. Indikatorn beskrivs även kort i bilaga 4.

[70] Från engelskans *required primary balance*.

[71] Den så kallade beräkningstekniska justeringen som i budgetpropositionen 2009 bidrog till högre transfereringsutgifter motsvarande 3,3 procent av BNP från 2015 och framåt är borttagen. Den beräkningstekniska justeringen innebar att S2 i budgetpropositionen för 2009 försämrades med runt 2,6 procentenheter.

beskrivs ett antal alternativa scenarier som belyser känsligheten i kalkylerna för olika förändringar av beräkningsantagandena. I bilaga 4 ges en mer detaljerad beskrivning av scenarierna.

Risker i samband med den ekonomiska krisen

Sverige är mitt uppe i den värsta ekonomiska krisen sedan 1990-talet. Det har i basscenariot antagits att ekonomin återhämtar sig så att den 2015 har anpassat sig mot ett normalt konjunkturläge. Skulle den ekonomiska krisen bli djupare eller mer långvarig än väntat kommer hållbarheten endast att försämras marginellt, så länge krisen inte innebär strukturella förändringar för svensk ekonomi eller en kraftig ökning av skulden. Det kan finnas en viss risk att krisen leder till permanenta försämringar på arbetsmarknaden, vilket i så fall skulle försämra hållbarheten (se scenarierna nedan kring arbetsmarknadsrisker). Tidigare erfarenhet av finanspolitiken under lågkonjunktur understryker dessutom att det finns en risk att åtgärder som endast är tänkta att påverka de offentliga finanserna tillfälligt i slutändan ändå får permanenta effekter på skatter och utgifter. I ett scenario (*ofinansierad transferering*) har det antagits att en ofinansierad reform genomförs som permanent ökar transfereringarna till hushållen med motsvarande en procent av BNP. Detta försämrar hållbarheten enligt S2-indikatorn med motsvarande 0,8 procent av BNP

Tabell 12.3 Hållbarhetsindikatorer i de olika scenarierna

Procent av BNP

	S2	NPS	Nettoskuld 2060
Basscenario	0,5	0,8	-17,7
Ofinansierad transferering	1,3	0,8	29,4
Högre vårdkostnader	8,2	8,3	53,5
Förbättrad hälsa	0,0	0,3	-26,0
Högre produktivitet	0,8	1,1	-13,1
Bättre integration	0,0	0,5	-47,9
Högre arbetslöshet	1,1	1,3	10,3
Lägre arbetskraftsdeltagande	0,9	1,1	1,2
Högre utträdesålder	-0,8	-0,5	-42,3

Osäkerhet kring kostnader för sjukvård och äldreomsorg

I basscenariot antas den offentliga konsumtionen öka i takt med demografin. Historiskt sett har den offentliga konsumtionen dock ökat mer än vad som är demografiskt motiverat, motsvarande runt 0,7 procentenheter per år. En anledning till detta är förmodligen att efterfrågan på tjänster ökar när inkomsterna stiger. Dessutom skapar den teknologiska utvecklingen, inte minst inom det medicinska området, ständigt nya möjligheter och behov, vilket kan leda till ett högre kostnadstryck. I ett alternativscenario (*högre vårdkostnader*) har det antagits att kostnaderna för sjukvård och äldreomsorg ökar med 0,2 procentenheter mer än vad som är demografiskt motiverat. Detta leder till en kraftig försämring av hållbarheten enligt S2-indikatorn med motsvarande 7,7 procent av BNP.

Det antas i basscenariot att utnyttjandemönstret av offentliga tjänster är oförändrat över tiden. Utnyttjandet av sjukvård hålls därmed konstant inom grupper definierade på ålder och kön. En vanlig invändning mot att en åldrande befolkning medför ökade utgifter för vård och omsorg, är att de äldre blir friskare och att kostnaderna för vård snarare ökar mot slutet av livet än med ökande ålder. En rent demografisk framskrivning kan enligt detta synsätt överdriva kostnadstrycket. I ett alternativscenario (*förbättrad hälsa*) förskjuts de åldersspecifika kostnaderna för vård och omsorg uppåt i åldrarna i takt med att medellivslängden ökar. Den återstående medellivslängden för en 65 årig man ökar exempelvis med 2 år fram till 2030.[72] Det antas därmed att vård- och omsorgsbehovet för en 70-årig man 2030 är detsamma som för en 68-årig man 2008. Detta förbättrar hållbarheten enligt S2-indikatorn med 1,1 procent av BNP.

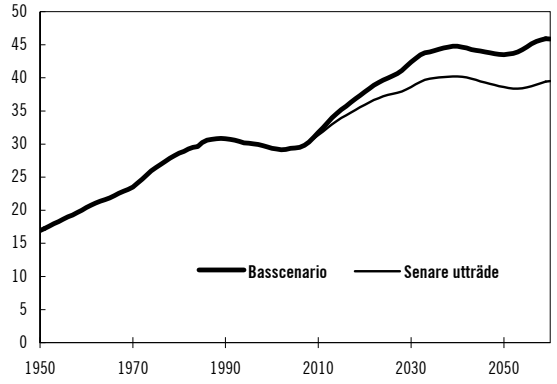
[72] I dag förväntas en 65-årig man bli 82,8 år, att jämföra med 84,8 år 2030.

Senarelagt utträde från arbetsmarknaden

I basscenariot antas utträdesåldern från arbetsmarknaden på längre sikt vara konstant.[73] Detta innebär tillsammans med den ökade medellivslängden att en allt större andel av livet tillbringas utanför arbetsmarknaden. Pensionsreformen ger dock incitament till att senarelägga utträdet från arbetsmarknaden. Om även hälsan förbättras kommer detta att underlätta en sådan förändring i beteende. I ett alternativscenario (*högre utträdesålder*) antas det att andelen av det vuxna livet som tillbringas på arbetsmarknaden även framöver ligger konstant runt 2/3. Detta sker genom en senareläggning av utträdesåldern. Exempelvis antas det att utträdesåldern för män ökar med 1,3 år fram till 2030 och med 2,4 år fram till 2060. Därmed ökar den *effektiva äldrekvoten* inte lika kraftigt och ligger på 40 procent 2060, jämfört med 46 procent i basscenariot (se diagram 12.10). Detta medför att hållbarheten enligt S2-indikatorn förbättras med 1,3 procent av BNP.

Diagram 12.10 Effektiv äldrekvot vid senare utträde från arbetsmarknaden

Procent



Källa: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Osäkerhet kring arbetsmarknadens utveckling

I basscenariot antas på längre sikt arbetslösheten ligga på 4,3 procent och arbetskraftsdeltagandet på runt 80,5 procent.[74] Det finns dock en viss osäkerhet kring den framtida utvecklingen på arbetsmarknaden. Osäkerheten kring effekterna av regeringens politik samt eventuella strukturella återverkningar av den ekonomiska krisen kan exempelvis innebära en sämre utveckling på arbetsmarknaden. I ett alternativscenario (*högre arbetslöshet*) antas arbetslösheten vara en procentenhet högre på längre sikt. Detta innebär att hållbarheten enligt S2-indikatorn försämras med motsvarande 0,6 procent av BNP. Om både arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden skulle vara en procentenhet lägre på sikt kommer hållbarheten att försämras med motsvarande 0,4 procent av BNP (*lägre arbetskraftsdeltagande*).

I scenariot *bättre integration* av utrikes födda på arbetsmarknaden antas att arbetskraftsdeltagandet bland utrikes födda närmar sig nivåerna för svenskfödda med en tredjedel. Detta ger ett högre arbetskraftsdeltagande, ökade offentliga inkomster och lägre utgifter. Effekten är att hållbarheten mätt med S2-indikatorn förbättras med 0,5 procent av BNP.

Osäkerhet kring produktivitetsutvecklingen

Näringslivets produktivitetstillväxt antas på längre sikt vara 2,2 procent per år. I scenariot *högre produktivitetstillväxt* antas produktiviteten i stället öka med runt 2,5 procent per år. Eftersom en ökad produktivitetstillväxt även medför att lönerna inom den offentliga sektorn ökar, försämras hållbarheten enligt S2-indikatorn med 0,3 procent av BNP.

12.6.3 Internationella bedömningar

Även OECD och EU-kommissionen gör bedömningar av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. [75]

[73] Det är viktigt att skilja på *utträdesålder* och *pensionsålder*. Pensionsåldern är den ålder från vilken individen tar ut sin allmänna ålderspension och utträdesåldern är den ålder då individen lämnar arbetskraften. Dessa två händelser sker inte nödvändigtvis samtidigt. I samtliga beräkningar antas pensionsåldern vara konstant. Utträdesåldern antas däremot öka något de kommande 20 åren till följd av tidigare genomfört politik.

[74] Arbetslösheten och arbetskraftsdeltagandet avser tidigare svensk definition, dvs. åldersgruppen 16–64 år exklusive heltidsstuderande arbetssökande.

[75] OECD (2009), Economic Outlook Interim Report, Paris och EU-kommissionen (2008), Public Finances in the EMU – 2008, Bryssel.

EU-kommissionen beräknar att S2-indikatorn för Sverige är -0,5 procent av BNP, vilket innebär att en utgiftsökning eller skatteminskning på 0,5 procent av BNP kan genomföras utan att finanspolitikens långsiktiga hållbarhet äventyras. Detta kan jämföras med en S2-indikator för Euroområdet och EU på 2,3 respektive 2,5 procent av BNP. Det bör poängteras att S2-indikatorn som beräknats av EU-kommissionen inte är direkt jämförbar med S2-indikatorn som beräknats i denna proposition. För det första utgår EU-kommissionens mått från den offentliga sektorns bruttoskuld, medan beräkningarna i denna proposition utgår från nettoskulden.[76] För det andra görs andra antaganden kring utvecklingen framöver för den offentliga sektorn och svensk ekonomi. Exempelvis antar EU-kommissionen att den ökade medellivslängden även medför bättre hälsa och därmed lägre vårdkostnader vid given ålder.

OECD och EU-kommissionen tar även fram hållbarhetsmått som baserar sig på att skulden ska stabilisera sig på en viss nivå i ett givet framtida år. EU-kommissionen beräknar exempelvis att med en permanent utgiftsökning eller skattesänkning på runt 3 procent av BNP skulle Sveriges Maastrichtskuld stabilisera sig på 60 procent av BNP till 2050.[77] OECD har på ett liknande sätt beräknat att om den offentliga skulden i Sverige ska hållas konstant på 2010 års nivå från 2050 bör en permanent utgiftsökning eller skattesänkning på 0,6 procent av BNP genomföras.

I alla de ovannämnde jämförelser ligger Sverige bland de länder som är bäst rustade för att möta de demografiska utmaningarna.[78]

12.6.4 Är finanspolitiken långsiktigt hållbar?

Enligt basscenariot är finanspolitiken näst intill långsiktigt hållbar. För att finanspolitiken ska vara långsiktigt hållbar i strikt mening skulle skatterna behöva höjas eller utgifterna minskas med motsvarande 0,5 procent av BNP och de primära överskotten under perioden 2013–2019 borde ligga på i genomsnitt 0,8 procent av BNP.

Det finns dock betydande osäkerhet kring beräkningarna. Hållbarheten kan lätt äventyras om en eller flera sämre omständigheter skulle inträffa. Om exempelvis vårdkostnaderna ökar mer än vad som är demografiskt motiverat eller arbetslösheten blir högre än vad som antas i grundkalkylen kommer större finanspolitiska åtgärder att behöva genomföras. Om dagens välfärdssystem ska bibehållas även i framtiden är det därför nödvändigt att underskotten de närmaste åren är tillfälliga och hanterbara samt att en stram finanspolitik förs när konjunkturen vänder upp. Det är även viktigt att kontinuerlig följa och analysera finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.

[76] Det är teoretiskt sett mer korrekt att utgå från nettoskulden.

[77] Detta är den så kallade S1-indikatorn.

[78] Se även avsnitt 4.2.1.

13

Ändrad fördelning av ändamål och verksamheter på utgiftsområden

13 Ändrad fördelning av ändamål och verksamheter på utgiftsområden

13.1 Ändrad fördelning av ändamål och verksamheter på utgiftsområden

Enligt tilläggsbestämmelserna 5.12.1 till riksdagsordningen ska beslut om vilka ändamål och verksamheter som ska innefattas i ett utgiftsområde fattas i samband med beslut om den ekonomiska vårpropositionen.

De nedan föreslagna ändringarna av vilka ändamål och verksamheter som bör innefattas i olika utgiftsområden bör tillämpas från och med 2010. De föreslagna ändringarna beaktas inte i de beräkningar för utgiftsområden som ingår i denna proposition. Inför 2010 har regeringen följande förslag till sådana ändringar.

13.1.1 Ansvar för bidragshantering, bolagsredovisning m.m.

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter som avser vissa administrativa uppgifter avseende viss anslags- och bolagsredovisning samt kreditförsörjning som finansieras från det under utgiftsområde 1 Rikets styrelse uppförda anslaget 4:1 *Regeringskansliet m.m.* flyttas till utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning.

Skälen för regeringens förslag: I budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1, utg.omr. 1, s. 37) redovisades förslag om en renodling av Regeringskansliets verksamhet med innebörden att Kammarkollegiet ska svara för exempelvis utbetalningar och kontrollmoment gällande vissa bidrag och anslag, hanteringen av den ekonomiska redovisningen av statliga bolag samt kreditförsörjningen vid inrättandet av nya myndigheter.

I syfte att renodla Regeringskansliets verksamhet föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som avser viss anslags- och bolagsredovisning samt kreditförsörjning från och med 2010 överförs från det under utgiftsområde 1 Rikets styrelse uppförda anslaget 4:1 *Regeringskansliet m.m.* till utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning.

För de beräknade utgiftsområdesramarna för 2010 innebär förslaget att utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning ökar med 4 000 000 kronor samtidigt som utgiftsområde 1 Rikets styrelse minskar med motsvarande belopp.

13.1.2 Länsstyrelsernas uppgifter inom körkorts- och yrkestrafikområdet

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter som avser Länsstyrelsernas uppgifter inom körkorts- och yrkestrafikområdet som finansieras från det under utgiftsområde 1 Rikets styrelse uppförda anslaget 5:1 *Länsstyrelserna m.m.* flyttas till utgiftsområde 22 Kommunikationer.

Skälen för regeringens förslag: Transportstyrelsen bildades den 1 januari 2009. I syfte att åstadkomma en högre effektivitet och säkerställa en väl fungerande rättssäkerhet har regeringen tidigare meddelat sin avsikt att från och med den 1 januari 2010 föra över de uppgifter som länsstyrelserna i dag har inom körkorts- och yrkestrafikområdet till Transportstyrelsen.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter avseende körkorts- och yrkestrafikområdet som bedrivs av länsstyrelserna överförs från det under utgiftsområde 1 Rikets styrelse uppförda anslaget 5:1 *Länsstyrelserna m.m.* till utgiftsområde 22 Kommunikationer.

För de beräknade utgiftsområdesramarna för 2010 innebär förslaget att utgiftsområde 22 Kommunikationer ökar med 129 000 000 kronor och att utgiftsområde 1 Rikets styrelse minskar med motsvarande belopp.

13.1.3 Tillsyns- och tillståndsverksamhet enligt socialtjänstlagen m.m.

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter som avser tillsyns- och tillståndsverksamhet enligt socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och som finansieras från det under utgiftsområde 1 Rikets styrelse uppförda anslaget 5:1 *Länsstyrelserna m.m.* och det under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner uppförda anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* flyttas till utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg.

Skälen för regeringens förslag: I propositionen Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten (prop. 2008/09:160) gör regeringen bedömningen att Socialstyrelsen har bäst förutsättningar att skapa en samlad och effektiv tillsyn av verksamhet som bedrivs enligt socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) samt verksamheter inom hälso- och sjukvården. I propositionen föreslår därför regeringen att Socialstyrelsen ensam ska ha ansvaret för all tillsyn av tillståndspliktig enskilt driven verksamhet enligt socialtjänstlagen och LSS – såväl den löpande som den övergripande.

Mot denna bakgrund föreslås att de ändamål och verksamheter som avser tillsyns- och tillståndsverksamhet enligt socialtjänstlagen och LSS som finansieras från det under utgiftsområde 1 Rikets styrelse uppförda anslaget 5:1 *Länsstyrelserna m.m.* och det under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner uppförda anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning flyttas till* utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg. För de beräknade utgiftsområdesramarna för 2010 innebär förslaget att utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg ökar med 227 000 000 kronor, att utgiftsområde 1 Rikets styrelse minskar med 195 000 000 kronor och att utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner minskar med 32 000 000 kronor.

13.1.4 Ansvar för e-förvaltning, rättsinformation m.m.

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter som avser elektronisk förvaltning (e-normering och E-delegationen) samt rättsinformationssystemet och som finansieras från de under utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning uppförda anslagen 1:1 *Statskontoret* respektive 1:3 *Avveckling av Verket för förvaltningsutveckling m.m.* flyttas till utgiftsområde 1 Rikets styrelse respektive utgiftsområde 4 Rättsväsendet.

Skälen för regeringens förslag: I och med avvecklingen av Verket för förvaltningsutveckling (Verva) överfördes ansvaret för rättsinformationssystemet och verksamheten kring webbplatsen lagrummet.se från Verva till Sveriges Domstolar. Vidare överfördes ansvaret för arbetet med normering inom elektronisk förvaltning till Regeringskansliet. Föreskriftsrätten inom informationssäkerhetsområdet övergick till myndigheten för samhällsskydd och beredskap i samband med bildandet av myndigheten den 1 januari 2009. Under våren 2009 har dessutom en särskild e-delegation inrättats.

I syfte att utveckla, effektivisera och tydliggöra de förändringar av verksamhetsansvar m.m. som skett i samband med avvecklingen av Verva,

föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som avser elektronisk förvaltning samt rättsinformationssystemet, och som finansieras från de under utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning uppförda anslagen 1:1 *Statskontoret* respektive 1:3 *Avveckling av Verket för förvaltningsutveckling m.m.*, flyttas till utgiftsområde 1 Rikets styrelse respektive utgiftsområde 4 Rättsväsendet.

För de beräknade utgiftsområdesramarna för 2010 innebär förslaget att utgiftsområde 1 Rikets styrelse ökar med 18 900 000 kronor, att utgiftsområde 4 Rättsväsendet ökar med 3 400 000 kronor och att utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning minskar med 22 300 000 kronor.

13.1.5 Pensionsadministrationen och bildandet av den särskilda pensionsmyndigheten

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter som avser premiepensionsadministration flyttas från utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning till utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom.

De ändamål och verksamheter som rör Försäkringskassans administration av ålderspension, efterlevandepension och äldreförsörjningsstöd samt bostadstillägg till pensionärer kopplade till dessa förmåner som finansieras från det under utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp uppförda anslaget 2:1 *Försäkringskassan* flyttas till utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom.

Skälen för regeringens förslag: En ny pensionsmyndighet ska inrättas den 1 januari 2010. Riksdagen har godkänt att Premiepensionsmyndigheten (PPM) avvecklas i samband med utgången av 2009 (prop. 2008/09:1, utg.omr. 2, bet. 2008/09:FiU2, rskr. 2008/09:147). PPM:s verksamhet och de delar av Försäkringskassan som avser pensionshantering ska föras över till den nya pensionsmyndigheten.

Den nya myndigheten skapas i syfte att på ett bättre sätt svara upp mot medborgarnas behov av kunskap och information i frågor rörande ålderspensioner. Den nya myndigheten kommer att ansvara för i princip alla pensionsfrågor som staten ansvarar för. Det innebär att myndigheten utöver ålderspension i form av inkomstpension, tilläggspension, premiepension och garantipension, även ska hantera frågor om efterlevandepension och äldreförsörjningsstöd samt bostadstillägg till pensionärer kopplade till dessa förmåner.

Av detta skäl föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som avser premiepensionsadministration flyttas från utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning till utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet för ålderdom. Dessutom föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som rör Försäkringskassans administration av verksamheter gällande ålderspension, efterlevandepension och äldreförsörjningsstöd samt bostadstillägg kopplade till dessa förmåner som finansieras från det under utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp uppförda anslaget 2:1 *Försäkringskassan* flyttas till utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom.

För de beräknade utgiftsområdesramarna för 2010 innebär förslaget att utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom ökar med 154 000 000 kronor och att utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp minskar med motsvarande belopp.

13.1.6 Viss verksamhet inom polisorganisationen

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter vid sekretariatet för Rådet för rättsväsendets informationsförsörjning (RIF-rådet) som finansieras från det under utgiftsområde 4 Rättsväsendet uppförda anslaget 1:1 *Polisorganisationen* flyttas till utgiftsområde 1 Rikets styrelse.

Skälen för regeringens förslag: I enlighet med regeringsbeslut den 5 mars 2009 har Regeringskansliet övertagit ordförandeskapet i Rådet för rättsväsendets informationsförsörjning (RIF-rådet). Genom beslutet upphör rådets sekretariat (RIF-kansliet) vid Rikspolisstyrelsen samtidigt som ansvaret för sekretariatets uppgifter övergår till Regeringskansliet.

Av detta skäl föreslås att de ändamål och verksamheter avseende sekretariatet för Rådet för rättsväsendets informationsförsörjning som finansieras från det under utgiftsområde 4 Rättsväsendet uppförda anslaget 1:1 *Polisorganisationen* flyttas till utgiftsområde 1 Rikets styrelse.

För de beräknade utgiftsområdesramarna för 2010 innebär förslaget att utgiftsområde 1 Rikets styrelse ökar med 6 000 000 kronor och att utgiftsområde 4 Rättsväsendet minskar med motsvarande belopp.

13.1.7 Sveriges ansvar som värdland för Världssjöuniversitetet

Regeringens förslag: De ändamål och de verksamheter som avser Sveriges förpliktelser som värdland i förhållande till Världssjöuniversitetet och som finansieras från det under utgiftsområde 7 Internationellt bistånd uppförda anslaget 1:1 *Biståndsverksamhet* flyttas till utgiftsområde 22 Kommunikationer.

Skälen för regeringens förslag: Sverige är genom avtal med den Internationella sjöfartsorganisationen (International Maritime Organisation, IMO) värdland för Världssjöuniversitetet (World Maritime University, WMU) sedan 1983. För att samla ansvaret för Sveriges förpliktelser avseende den Internationella sjöfartsorganisationen föreslår regeringen att de ändamål och de verksamheter som avser Sveriges förpliktelser som värdland för WMU som finansieras från det under utgiftsområde 7 Internationellt bistånd uppförda anslaget 1:1 *Biståndsverksamhet* flyttas till utgiftsområde 22 Kommunikationer.

För de beräknade utgiftsområdesramarna för 2010 innebär förslaget att utgiftsområde 22 Kommunikationer ökar med 25 000 000 kronor och att utgiftsområde 7 Internationellt bistånd minskar med motsvarande belopp.

13.1.8 Strategisk satsning på vårdvetenskap

Regeringens förslag: Delar av de ändamål och den verksamhet avseende regeringens strategiska satsning på vårdvetenskap som finansieras från det under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg uppförda anslaget 8:2 *Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap: Forskning* flyttas till utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.

Skälen för regeringens förslag: I propositionen Ett lyft för forskning och innovation (prop. 2008/09:50) redogörs för särskilda satsningar på strategiska forskningsområden och hur dessa ska finansieras. I propositionen bedöms att genomförandet av den strategiska satsningen för vårdvetenskap överförs från Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap till Vetenskapsrådet.

Av detta skäl föreslås att delar av de ändamål och verksamheter avseende regeringens strategiska satsning på vårdvetenskap som finansieras från det under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg uppförda anslaget 8:2 *Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap: Forskning* flyttas till utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.

För de beräknade utgiftsområdesramarna för 2010 innebär förslaget att utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning ökar med 20 000 000 kronor och att utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg minskar med motsvarande belopp.

13.1.9 Vissa verksamheter inom kulturområdet för personer med funktionsnedsättning m.m.

Regeringens förslag: Delar av de ändamål och verksamheter inom kulturområdet som är av betydelse för personer med funktionsnedsättning och som finansieras från det under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg uppförda anslaget 4:2 *Bidrag till viss verksamhet för personer med funktionshinder*

flyttas till utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen bedömer att stöd för att främja möjligheterna för personer med funktionsnedsättning att ta del av samhällslivet bör hanteras inom respektive utgiftsområde.

Mot den bakgrunden föreslår regeringen att delar av de ändamål och verksamheter inom kulturområdet som är av betydelse för personer med funktionsnedsättning som finansieras från det under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg uppförda anslaget 4:2 *Bidrag till viss verksamhet för personer med funktionshinder* flyttas till utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid. Den verksamhet som berörs är bl.a. åtgärder för att stärka teckenspråkets ställning samt viss produktion av punktskrift.

För de beräknade utgiftsområdesramarna för 2010 innebär förslaget att utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid ökar med 4 296 000 kronor och att utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg minskar med motsvarande belopp.

13.1.10 Sektorsspecifika ekonomiska uppgifter om primärkommunerna

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter som avser sektorsspecifika ekonomiska uppgifter om primärkommunerna och som finansieras från det under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning uppförda anslaget 1:1 *Statens skolverk* respektive det under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg uppförda anslaget 9:1 *Socialstyrelsen* flyttas till utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning.

Skälen för regeringens förslag: En särskild utredare har fått i uppdrag att göra en översyn av statistikinsamlingen avseende kommunal ekonomi och verksamhet (dir. 2007:146). Utredaren har till regeringen lämnat ett förslag om att ge Statistiska centralbyrån (SCB) ett samlat ansvar för ekonomisk statistik om primärkommunerna genom att ansvaret för vissa sektorsspecifika ekonomiska uppgifter förs över från Statens skolverk och Socialstyrelsen till SCB (SOU 2009:25). Regeringen ser flera fördelar med att ge SCB ett samlat statistikansvar för alla de uppgifter som samlas in genom Räkenskapssammandraget, dvs. den detaljerade redogörelsen för kommunernas och landstingens kostnader.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som avser sektorsspecifika ekonomiska uppgifter om primärkommunerna och som finansieras från det under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning uppförda anslaget 1:1 *Statens skolverk* respektive det under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg uppförda anslaget 9:1 *Socialstyrelsen* flyttas till utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning.

För de beräknade utgiftsområdesramarna för 2010 innebär förslaget att utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning ökar med 2 000 000 kronor, att utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning minskar med 1 000 000 kronor och att utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg minskar med 1 000 000 kronor.

13.1.11 Överföring av viss verksamhet som avser studiestöd

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter som finansieras från de under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning uppförda anslagen 4:1 *Centrala studiestödsnämnden m.m.* och 4:2 *Överklagandenämnden för studiestöd* flyttas till utgiftsområde 15 Studiestöd.

Skälen för regeringens förslag: Den nuvarande indelningen för utgiftsområde 15 Studiestöd och 16 Utbildning och universitetsforskning är inte ändamålsenlig. Verksamheterna hos Centrala studiestödsnämnden och Överklagandenämnden för studiestöd hänger intimt ihop med den verksamhet som bedrivs under utgiftsområde 15 Studiestöd. För att få en sammanhållen verksamhets- och resultatredovisning bör alla anslag som hör till studiestödsverksamheten redovisas under utgiftsområde 15 Studiestöd. Av detta skäl föreslår regeringen att de ändamål och

verksamheter som finansieras från de under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning uppförda anslagen 4:1 *Centrala studiestödsnämnden m.m.* och 4:2 *Överklagandenämnden för studiestöd* flyttas till utgiftsområde 15 Studiestöd.

För de beräknade utgiftsområdesramarna för 2010 innebär förslaget att utgiftsområde 15 Studiestöd ökar med 434 337 000 kronor och utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning minskar med motsvarande belopp.

13.1.12 Innovationsbron

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter avseende Innovationsbron AB som finansieras från det under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning uppförda anslaget 2:56 *Särskilda utgifter inom universitet och högskolor m.m.* flyttas till utgiftsområde 24 Näringsliv.

Skälen för regeringens förslag: I propositionen Ett lyft för forskning och innovation (prop. 2008/09:50) bedömdes att det borde ske en ökad satsning på Innovationsbron AB för tidig marknadskompletterande såddfinansiering och affärsutveckling med syfte att öka skapandet av forsknings- och kunskapsrelaterade affärsidéer med stor marknadspotential. Medlen används för bolagets verksamhet inom kommersialisering av forskning och innovation. Mot denna bakgrund föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter avseende Innovationsbron som finansieras från det under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetens forskning uppförda anslaget *2:56 Särskilda utgifter inom universitet och högskolor m.m.* flyttas till utgiftsområde 24 Näringsliv.

För de beräknade utgiftsramarna för 2010 innebär förslaget att utgiftsområde 24 Näringsliv ökar med 50 000 000 kronor och att utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning minskar med motsvarande belopp.

13.2 Ändrat namn på utgiftsområde

Regeringens förslag: Utgiftsområde 23 ändrar namn till Areella näringar, landsbygd och livsmedel.

Skälen för regeringens förslag: För att tydliggöra vilken verksamhet som bedrivs inom utgiftsområde 23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar bör utgiftsområdet byta namn till Areella näringar, landsbygd och livsmedel.

Till de areella näringarna räknas näringar som använder biologiska och naturgeografiska resurser på land och i vatten. Hit räknas således jordbruk, skogsbruk, fiskerinäringen, jakten och rennäringen.

Förslaget medför ändringar i riksdagsordningen. Ett lagförslag i ärendet finns i avsnitt 3.1.

Bilaga 1

Tabellsamling makroekonomisk utveckling och offentliga finanser

Bilaga 1

Tabellsamling makroekonomisk utveckling och offentliga finanser

Innehållsförteckning

Tabeller till avsnitt 6.1 Internationell och finansiell ekonomi 5
Tabeller till avsnitt 6.2 Svensk efterfrågan och produktion 6
Tabeller till avsnitt 6.3 Arbetsmarknad, resursutnyttjande, löner och inflation 10
Tabeller till avsnitt 9 Finansiellt sparande, statsbudgetens saldo och skuldutvecklingen 12

Tabellförteckning

1 BNP-tillväxt 5
2 Ränte- och valutakursprognos, slutkurs 5
3 Ränte- och valutakursprognos, årsgenomsnitt 5
4 Försörjningsbalans 6
5 Bidrag till tillväxt 6
6 Export och import av varor och tjänster samt prisutveckling 6
7 Fasta bruttoinvesteringar 7
8 Hushållens ekonomi 8
9 Näringslivets produktion 8
10 Offentlig produktion 9
11 Bytesbalans 9
12 Bruttosparande 9
13 Bruttonationalinkomst (BNI) 9
14 Arbetsmarknad och resursutnyttjande 10
15 Löneutveckling och inflation 11
16 Offentliga sektorns finanser 12
17 Statens finanser 13
18 Ålderspensionssystemet 13
19 Kommunsektorns finanser 14
20 Finansiellt sparande i offentlig sektor 14

Tabeller till avsnitt 6.1 Internationell och finansiell ekonomi

Tabell 1 BNP-tillväxt

Procentuell förändring

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Förenta staterna	2,5	3,6	2,9	2,8	2,0	1,1	-3,3	0,6	2,3	2,7
Euroområdet	0,8	2,1	1,6	2,8	2,6	0,7	-3,7	-0,1	1,3	2,4
BNP världen	3,6	4,9	4,4	5,1	5,1	3,3	-0,6	2,4	3,4	5,0

Källor: Consensus Economics, Eurostat, OECD, U.S. Department of Commerce och egna beräkningar.

Tabell 2 Ränte- och valutakursprognos, slutkurs

Värde vid respektive års slut

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Reporänta	2,75	2,00	1,50	3,00	4,00	2,00	0,25	0,25	0,75	1,75
6-månadersränta	2,69	2,05	1,93	3,06	4,12	1,51	0,20	0,40	1,00	2,50
5-årsränta	4,30	3,33	3,16	3,69	4,19	2,29	2,50	3,20	3,50	4,00
10-årsränta	4,86	3,95	3,38	3,65	4,31	2,63	2,8	3,3	3,6	4,1
10-årsdiff. SEK-DEM	0,53	0,30	0,02	-0,15	0,06	-0,43	0,00	0,00	0,00	0,00
6 mån. EURIBOR	2,09	2,11	2,46	3,61	3,97	1,94	0,70	0,70	1,50	2,50
TCW-index	124,3	122,3	131,2	123,0	125,7	142	147	140	133	133
EUR/SEK	9,02	8,98	9,44	9,03	9,43	10,72	11,10	10,40	9,60	9,60
USD/SEK	7,33	6,69	7,95	6,84	6,48	8,00	8,54	8,00	7,50	7,50
EUR/USD	1,23	1,34	1,19	1,32	1,46	1,34	1,30	1,30	1,28	1,28

Källor: Riksbanken, Reuters och egna beräkningar.

Tabell 3 Ränte- och valutakursprognos, årsgenomsnitt

Årsgenomsnitt

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
6-månadersränta	3,01	2,16	1,75	2,45	3,59	3,81	0,54	0,31	0,73	1,81
5-årsränta	4,08	3,78	2,85	3,52	4,15	3,79	2,33	2,88	3,36	3,77
10-årsränta	4,63	4,43	3,38	3,70	4,17	3,90	2,86	3,07	3,46	3,87
10-årsdiff. SEK-DEM	0,53	0,36	0,00	-0,08	-0,07	-0,10	-0,13	0,00	0,00	0,00
6 mån. EURIBOR	2,21	2,05	2,13	3,06	3,97	3,70	0,92	0,70	1,13	2,04
TCW-index	127,6	125,9	128,2	127,3	125,1	127,2	146,2	143,2	136,2	133,0
EUR/SEK	9,12	9,12	9,28	9,25	9,25	9,62	10,98	10,72	9,97	9,60
USD/SEK	8,07	7,34	7,47	7,37	6,75	6,59	8,49	8,25	7,73	7,50
EUR/USD	1,13	1,24	1,24	1,26	1,37	1,46	1,29	1,30	1,29	1,28

Källor: Riksbanken, Reuters och egna beräkningar.

Tabeller till avsnitt 6.2 Svensk efterfrågan och produktion

Tabell 4 Försörjningsbalans

	Mdkr 2008[1]	Procentuell volymförändring 2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Hushållens konsumtionsutgifter	1 467	2,0	2,6	2,7	2,3	3,0	-0,2	-2,6	0,6	2,3	3,5
Offentliga konsumtionsutgifter	835	0,4	-0,2	0,3	2,0	0,4	1,3	0,8	0,4	-0,1	-0,4
Statliga	220	2,0	-0,9	-2,5	1,0	-0,8	-0,4	1,8	0,7	-0,3	-1,0
Kommunala	615	-0,2	0,1	1,5	2,4	0,8	2,0	0,5	0,3	-0,1	-0,2
Fasta bruttoinvesteringar	620	1,4	5,7	8,9	9,1	7,5	3,5	-10,1	-4,7	3,2	9,0
Lagerinvesteringar[2]	4	0,2	-0,3	0,0	0,2	0,8	-0,7	-0,5	0,0	0,2	0,0
Export	1 710	4,0	11,0	6,6	8,9	5,8	1,7	-8,4	2,7	6,1	8,5
Import	1 477	3,8	6,8	7,0	8,7	9,4	3,0	-8,3	1,8	5,8	8,3
BNP	**3 158**	**1,9**	**4,1**	**3,3**	**4,2**	**2,6**	**-0,2**	**-4,2**	**0,2**	**2,4**	**4,0**
BNP, kalenderkorrigerad	—	2,1	3,5	3,3	4,6	2,7	-0,6	-4,0	-0,1	2,5	4,4

[1] I löpande priser.
[2] Bidrag till BNP-tillväxt.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 5 Bidrag till tillväxt

Procentenheter

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Hushållens konsumtionsutgifter	1,0	1,3	1,3	1,1	1,4	-0,1	-1,2	0,3	1,1	1,7
Offentliga konsumtionsutgifter	0,1	0,0	0,1	0,5	0,1	0,3	0,2	0,1	0,0	-0,1
Statliga	0,2	-0,1	-0,2	0,1	-0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	-0,1
Kommunala	0,0	0,0	0,3	0,5	0,2	0,4	0,1	0,1	0,0	0,0
Fasta bruttoinvesteringar	0,2	0,9	1,5	1,6	1,4	0,7	-2,0	-0,9	0,6	1,6
Lagerinvesteringar	0,2	-0,3	0,0	0,2	0,8	-0,7	-0,5	0,0	0,2	0,0
Export	1,8	4,8	3,1	4,3	3,0	0,9	-4,5	1,4	3,2	4,6
Import	-1,4	-2,5	-2,7	-3,5	-4,1	-1,3	3,8	-0,8	-2,6	-3,8
BNP	**1,9**	**4,1**	**3,3**	**4,2**	**2,6**	**-0,2**	**-4,2**	**0,2**	**2,4**	**4,0**

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 6 Export och import av varor och tjänster samt prisutveckling

	Mdkr 2008[1]	Procentuell volymförändring 2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Export											
Varuexport	1 207	4,9	10,1	5,0	7,6	3,1	1,0	-11,3	2,6	5,9	8,6
Bearbetade varor[2]	964	4,9	10,2	4,6	8,0	3,9	-0,3	-12,5	2,7	6,4	9,8
Tjänsteexport	503	1,3	13,4	11,7	12,5	13,3	3,5	-1,3	3,0	6,5	8,4
Total export	1 710	4,0	11,0	6,6	8,9	5,8	1,7	-8,4	2,7	6,1	8,5
Exportpris		-1,9	-0,5	2,8	2,9	2,0	4,2	1,5	-1,4	0,3	0,7
Import											
Varuimport	1 082	5,7	7,9	7,4	9,0	9,2	2,3	-10,0	1,8	5,8	8,1
Bearbetade varor[2]	762	4,5	9,9	8,9	10,9	11,9	0,6	-14,0	1,5	6,1	8,9
Tjänsteimport	396	-1,2	4,0	5,6	7,8	10,1	4,9	-3,6	1,5	5,8	8,7
Total import	1 477	3,8	6,8	7,0	8,7	9,4	3,0	-8,3	1,8	5,8	8,3
Importpris		-2,0	0,9	4,6	3,2	-0,1	4,3	1,6	0,0	0,5	1,5

[1] I löpande priser.
[2] Varugrupper enligt SNI.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 7 Fasta bruttoinvesteringar

	Mdkr	Procentuell volymförändring									
	2008[1]	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Näringslivet[2]	425	1,6	4,8	8,9	8,3	8,4	5,6	-10,9	-5,9	–	–
Varuproducenter	185	6,0	0,2	14,2	5,8	9,5	4,6	-12,1	-6,0	–	–
Industri	98	2,2	-1,7	12,8	-1,2	11,4	2,8	-20,1	-10,9	–	–
Övriga varuproducenter	87	13,1	3,3	16,3	15,8	7,2	6,8	-3,0	-1,4	–	–
Tjänsteproducenter[2]	239	-1,4	8,3	5,1	10,1	7,6	6,3	-10,0	-5,8	–	–
Bostäder	98	5,4	15,4	15,7	15,0	8,7	-5,4	-19,7	-2,8	–	–
Nybyggnationer	55	6,3	23,1	18,3	12,8	8,6	-13,3	-39,2	-10,4	–	–
Ombyggnationer	43	4,0	4,6	11,3	18,9	8,9	7,7	6,5	3,0	–	–
Offentliga myndigheter	97	-2,7	1,9	2,8	6,6	2,4	4,4	3,8	-1,3	–	–
Staten	47	1,7	10,6	-1,9	2,3	-3,7	4,4	5,4	-2,4	–	–
Kommuner	50	-6,9	-7,0	8,4	11,4	8,6	4,4	2,3	-0,3	–	–
Totalt	620	1,4	5,7	8,9	9,1	7,5	3,5	-10,1	-4,7	3,2	9,0
Byggnader	262	-2,1	6,3	4,7	10,3	6,4	1,7	-7,6	-2,3	2,7	7,7
Maskiner	264	4,8	3,8	12,2	9,5	9,8	7,5	-13,6	-7,6	4,0	9,9
Mjukvara	94	0,5	9,5	11,1	5,0	4,8	-2,2	-6,9	-3,4	2,8	10,2

[1] I löpande priser.
[2] Exklusive bostäder.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 8 Hushållens ekonomi

Hushållens inkomster

	Mdkr	Procentuell förändring, löpande priser									
	2008[1]	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Real disponibel inkomst[2]	1 516	1,4	1,3	1,2	3,3	3,6	3,3	1,2	-0,5	1,1	1,8
Prisindex[3]		1,7	0,9	1,2	1,0	1,1	2,8	1,7	0,9	0,3	0,4
Nominell disponibel inkomst	1 558	3,2	2,1	2,4	4,3	4,8	6,2	2,9	0,4	1,4	2,2
varav											
Lönesumma[4]	1 309	2,4	2,6	3,6	5,4	7,0	5,8	-1,1	-0,9	1,6	3,3
Övriga faktorinkomster	261	4,2	-0,9	4,6	8,8	2,2	2,8	0,5	0,6	1,4	2,8
Räntor och utdelningar, netto[5]	-4	-0,0	0,6	-0,2	-0,2	-0,5	-0,5	-0,4	0,1	-0,1	-0,3
Offentliga transfereringar	499	7,8	3,5	1,6	1,9	-1,2	1,2	8,0	3,8	2,7	1,3
varav											
Pensioner	262	10,8	3,2	0,7	2,8	4,0	5,5	7,1	2,7	3,9	4,2
Sjukdom	113	7,4	1,0	3,7	-0,0	-1,4	-3,1	-0,9	-3,6	-2,8	-1,0
Arbetsmarknad	21	11,2	10,9	-0,3	-9,0	-32,5	-20,7	81,6	34,3	7,2	-7,0
Familjer och barn	55	3,0	1,8	2,8	8,7	1,9	2,0	2,5	2,4	2,4	1,9
Studier	13	-9,4	1,2	2,9	5,3	-3,2	-0,0	13,6	1,7	-1,6	-2,6
Övrigt	36	0,9	6,8	1,5	5,1	-2,6	1,6	5,5	5,8	4,9	-1,8
Privata transfereringar	51	5,2	2,8	6,0	-0,4	6,0	-1,2	6,4	0,4	1,9	2,2
Skatter och avgifter	556	6,6	4,6	4,7	5,5	1,7	-2,6	-4,2	1,2	2,7	3,2

Hushållens sparande

	Mdkr	Andel av disponibel inkomst									
	2008[1]	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Eget sparande	91	3,7	2,4	1,0	1,9	2,5	5,9	9,4	8,3	7,2	5,6
Nettosparande i avtalspensioner (inklusive pps)	106	5,9	5,7	6,2	6,4	7,2	6,8	6,7	6,9	6,4	6,1
Total sparkvot[6]	198	9,0	7,7	6,8	7,8	9,1	11,9	15,1	14,2	12,8	11,0
Finansiellt sparande	150	7,7	5,8	4,7	5,2	6,3	9,6	13,6	12,8	11,2	9,2

[1] I löpande priser.
[2] Hushållens reala disponibla inkomst beräknas genom att den nominella inkomsten deflateras med implicitprisindex för hushållens konsumtionsutgifter.
[3] Implicitprisindex för hushållens konsumtionsutgifter.
[4] Lönesumman motsvarar antalet arbetade timmar multiplicerat med timlön.
[5] Vid räntor och utdelningar anges nettobidraget i procentuell volymförändring.
[6] Total sparkvot = nettosparande inklusive sparande i avtalspensioner (inklusive premiepensionssparande)/ (disponibel inkomst + nettosparande i avtalspensioner (inkl. PPS)).
Anm.: Skillnaden mellan begreppen nettosparande och finansiellt sparande är framför allt att kapitalförslitning på hushållens kapitalstock utgör en avdragspost vid beräkning av nettosparandet, medan investeringsutgifter är en avdragspost vid beräkning av det finansiella sparandet. Om nettoinvesteringarna överstiger kapitalförslitningen blir det finansiella sparandet lägre än nettosparandet.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 9 Näringslivets produktion

	Mdkr	Procentuell volymförändring									
	2008[1]	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Varuproducenter	818	2,5	8,5	3,6	5,3	2,6	-1,3	-8,7	0,7	4,5	7,0
varav: Industri	546	4,9	9,1	4,4	7,4	2,4	-3,0	-11,1	1,0	5,8	8,5
Byggverksamhet	141	-3,3	4,8	4,3	4,0	4,6	2,9	-4,2	-1,1	1,8	5,1
Tjänsteproducenter	1 350	2,3	3,4	4,3	5,7	3,7	0,2	-3,3	-0,2	2,4	4,0
varav: Handel	323	6,6	6,5	4,4	3,3	4,0	-0,1	-7,8	-0,2	3,3	4,5
Företagstjänster	315	2,2	8,4	6,0	11,2	6,2	-1,0	-4,7	0,4	2,0	4,4
Näringslivet totalt	2 168	2,4	5,3	4,0	5,6	3,3	-0,4	-5,3	0,1	3,1	5,1

[1] I löpande priser.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 10 Offentlig produktion

	Mdkr	Procentuell volymförändring									
	2008[1]	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Kommunal produktion	415	-0,3	1,2	0,6	0,1	0,4	0,7	-0,2	0,3	-0,1	0,0
Statlig produktion	145	1,6	1,5	-1,0	0,1	-0,6	-0,4	1,0	0,8	0,0	-0,4
Total offentlig produktion	560	0,2	1,3	0,2	0,1	0,1	0,4	0,1	0,4	-0,1	-0,1

[1] I löpande priser.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 11 Bytesbalans

Miljarder kronor, löpande priser, om annat ej anges

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Handelsbalans	150	170	141	156	117	118	103	92	93	96
procent av BNP	*6,0*	*6,5*	*5,1*	*5,4*	*3,8*	*3,7*	*3,4*	*3,0*	*2,9*	*2,9*
Tjänstebalans	17	43	58	75	107	116	109	114	129	137
Faktorinkomster	31	-3	21	54	74	73	68	73	78	83
Löpande transfereringar	-18	-35	-34	-36	-34	-43	-40	-45	-41	-43
Bytesbalans	181	176	186	249	264	263	240	235	258	273
procent av BNP	*7,2*	*6,7*	*6,8*	*8,6*	*8,6*	*8,3*	*7,9*	*7,7*	*8,1*	*8,2*
Kapitaltransfereringar	0	0	2	-20	-3	-5	-5	-5	-6	-6
Finansiellt sparande	180	176	188	230	261	258	234	229	253	267
procent av BNP	*7,2*	*6,7*	*6,9*	*7,9*	*8,5*	*8,2*	*7,7*	*7,5*	*8,0*	*8,0*
Bytesförhållande										
procentuell utveckling	0,2	-1,3	-1,7	-0,3	2,1	-0,1	-0,2	-1,4	-0,1	-0,8

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 12 Bruttosparande

	Mdkr	Procent av BNP									
	2008[1]	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Realt sparande	624	16,6	16,4	17,2	18,2	19,7	19,8	16,5	15,9	17,1	18,3
Fasta investeringar	620	16,3	16,4	17,4	18,2	19,0	19,6	18,9	18,2	18,3	19,2
Lagerinvesteringar	4	0,3	0,0	-0,2	0,0	0,7	0,1	-2,4	-2,3	-1,2	-0,9
Finansiellt sparande	258	7,2	6,7	6,9	7,9	8,5	8,2	7,7	7,5	8,0	8,0
Offentlig sektor	80	-1,2	0,6	2,0	2,4	3,8	2,5	-2,7	-3,8	-3,1	-2,0
Hushåll	150	3,9	2,9	2,3	2,5	3,0	4,8	7,2	6,8	5,8	4,6
Företag	29	4,4	3,3	2,5	3,0	1,7	0,9	3,2	4,5	5,3	5,4
Bruttosparande	882	23,8	23,1	24,1	26,1	28,2	28,0	24,2	23,4	25,1	26,3

[1] I löpande priser.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 13 Bruttonationalinkomst (BNI)

Miljarder kronor, löpande priser

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
BNP	2 515	2 625	2 735	2 901	3 064	3 158	3 026	3 043	3 172	3 329
Primära inkomster netto	23	-6	-4	49	73	70	67	73	79	84
BNI	2 538	2 619	2 731	2 949	3 137	3 228	3 093	3 116	3 251	3 413

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabeller till avsnitt 6.3 Arbetsmarknad, resursutnyttjande, löner och inflation

Tabell 14 Arbetsmarknad och resursutnyttjande

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Nyckeltal inom arbetsmarknadsområdet										
Procentuell förändring om annat ej anges										
BNP[1]	1,9	4,1	3,3	4,2	2,6	-0,2	-4,2	0,2	2,4	4,0
Produktivitet[2]	3,4	3,6	3,0	3,0	-0,6	-1,8	0,3	2,5	3,1	4,2
Arbetade timmar	-1,4	0,8	0,2	1,3	3,2	1,6	-4,4	-2,3	-0,6	-0,2
Medelarbetstid	-1,0	1,4	-0,2	-0,5	0,8	0,7	-1,4	1,0	0,6	-0,7
Kalenderkorrigerat										
BNP[1, 3]	2,1	3,5	3,3	4,6	2,7	-0,6	-4,0	-0,1	2,5	4,4
Produktivitet[2, 3]	3,2	4,1	3,0	2,8	-0,7	-1,6	0,2	2,8	3,1	3,8
Arbetade timmar[3]	-1,1	-0,3	0,2	1,9	3,5	1,0	-4,1	-2,9	-0,6	0,6
Medelarbetstid[3]	-0,7	0,2	-0,3	0,0	1,1	0,1	-1,1	0,4	0,6	0,2
Sysselsatta, 16–64 år	-0,4	-0,5	0,5	1,8	2,4	0,9	-3,0	-3,3	-1,2	0,5
Sysselsatta, 15–74 år[4]	-0,4	-0,5	0,8	2,0	2,5	1,2	-2,8	-3,3	-1,0	0,6
Sysselsättningsgrad, 16–64 år[5]	74,8	74,0	73,9	74,5	75,6	75,7	73,1	70,6	69,7	70,2
Arbetskraften, 16–64 år[6]	0,3	0,4	0,5	1,1	1,4	0,9	-0,2	-0,9	-0,3	0,0
Arbetskraften, 15–74 år[4, 6]	0,3	0,4	0,8	1,2	1,5	1,2	0,1	-0,9	-0,3	0,2
Arbetslöshet, 16–64 år[6, 7]	6,8	7,7	7,7	7,1	6,2	6,1	8,9	11,0	11,8	11,4
Arbetslöshet, 15–74 år[4, 6, 7]	6,8	7,7	7,7	7,1	6,1	6,2	8,9	11,1	11,7	11,3
Arbetslöshet, 16–64 år, enl. tid. def.[8]	5,5	6,3	6,0	5,4	4,6	4,6	6,4	7,1	7,6	7,8
Programdeltagare[9]	2,0	2,3	2,7	3,0	1,9	1,8	2,9	4,6	5,2	4,6
Deltagare i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska program										
Tusental personer, årsgenomsnitt										
Sysselsatta	22	27	40	56	37	16	10	14	14	14
I utbildning	70	80	83	82	52	69	127	203	232	204
Totalt	93	108	123	139	89	85	137	217	246	218
Resursutnyttjandet										
Procent av potentiell nivå[9]										
BNP-gap	-1,0	-0,1	0,7	2,3	1,9	-1,8	-7,2	-8,7	-7,9	-6,2
Produktivitetsgap	-0,2	1,5	2,2	3,0	0,7	-2,3	-3,9	-2,9	-1,9	0,0
Medelarbetstidsgap	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,6	0,2	-0,9	-0,8	-0,2	-0,1
Sysselsättningsgap	-0,8	-1,6	-1,5	-0,6	0,6	0,2	-2,5	-5,2	-5,9	-6,0

[1] BNP till marknadspris, fasta priser.
[2] Arbetsproduktivitet mäts som BNP till baspris per arbetad timme.
[3] Konjunkturinstitutets kalenderkorrigering.
[4] Officiell arbetsmarknadsstatistik avser åldersgruppen 15–74 år. Åren fram till och med 2004 används OECD:s tillbakaskrivna dataserier, då SCB ännu inte publicerat länkad statistik.
[5] Antalet sysselsatta i den aktuella åldersgruppen i procent av befolkningen i denna åldersgrupp.
[6] Inkluderar heltidsstuderande arbetssökande (enligt ILO-defintionen).
[7] I procent av arbetskraften.
[8] Arbetslösa exklusive heltidsstuderande arbetssökande i procent av arbetskraften (exkl. heltidsstuderande arbetssökande). S. k. öppen arbetslöshet.
[9] Personer i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska program i procent av arbetskraften 16–64 år.
[10] Delarna summerar inte alltid till totalen på grund av avrundning och på grund av att BNP-gapet beräknas utifrån BNP till marknadspris medan delgapen beräknas utifrån BNP till baspris.
Källor: OECD, Statistiska centralbyrån, Arbetsförmedlingen, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Tabell 15 Löneutveckling och inflation

Procentuell förändring om annat ej anges

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Nominell löneutveckling										
Industri	3,2	3,1	3,1	3,2	3,7	4,4	3,1	2,0	2,0	2,3
Byggindustri	3,8	2,6	3,1	3,4	2,6	4,5	3,1	2,0	2,0	2,3
Näringslivets tjänstesektorer	3,2	3,0	3,3	3,1	3,4	3,8	3,3	2,0	2,0	2,3
Statliga myndigheter	4,2	2,9	3,3	3,4	3,8	3,6	3,3	2,5	2,5	2,8
Kommunala myndigheter	3,8	4,2	2,8	2,8	3,0	5,0	3,6	2,5	2,5	2,8
Totalt, konjunkturlönestatistiken	3,5	3,3	3,1	3,1	3,3	4,3	3,3	2,2	2,2	2,5
Totalt, nationalräkenskaperna	3,4	3,1	3,5	3,3	3,1	4,4	3,1	2,1	2,2	2,7
Konsumentprisernas utveckling										
KPI, dec–dec	1,3	0,3	0,9	1,6	3,5	0,9	0,0	0,7	0,9	2,0
KPI, årsgenomsnitt	1,9	0,4	0,5	1,4	2,2	3,4	-0,4	0,3	0,8	1,5
KPIX, dec–dec[1]	1,6	0,7	1,2	1,2	2,0	1,4	1,2	0,6	0,3	0,5
KPIX, årsgenomsnitt	2,2	0,8	0,8	1,2	1,2	2,5	1,2	0,7	0,4	0,4
KPIF, dec–dec[2]	1,9	1,0	1,6	1,2	2,4	1,6	1,5	0,8	0,5	0,8
KPIF, årsgenomsnitt	2,5	1,1	1,1	1,4	1,5	2,7	1,6	0,9	0,6	0,7
HIKP, dec–dec	1,8	0,9	1,3	1,4	2,5	2,1	1,5	0,6	0,3	0,5
HIKP, årsgenomsnitt	2,3	1,0	0,8	1,5	1,7	3,3	1,6	0,7	0,4	0,4
NPI, dec–dec[3]	0,8	0,1	0,2	1,9	3,8	-0,2	1,5	0,6	0,3	0,5
NPI, årsgenomsnitt[3]	1,5	0,1	0,1	1,1	2,7	2,7	0,5	0,7	0,4	0,4
Prisbasbelopp, tusen kronor	38,6	39,3	39,4	39,7	40,3	41,0	42,8	42,4	42,6	42,9

[1] Mått på underliggande inflation. I KPIX exkluderas både räntekostnader för egnahem och direkta effekter på konsumentpriserna av förändrade indirekta skatter och subventioner.

[2] Mått på underliggande inflation. I KPIF (KPI med fast ränta) hålls den del av förändringen i räntekostnader för egnahem som beror på förändrade räntesatser konstant. Hela förändringen av delindex för räntekostnader för egnahem kommer således från förändringen av kapitalstocken.

[3] Statistiska centralbyrån reviderade den 8 april NPI för januari och februari 2009. Detta har inte beaktats i prognosen.

Källor: Medlingsinstitutet, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabeller till avsnitt 9 Finansiellt sparande, statsbudgetens saldo och skuldutvecklingen

Tabell 16 Offentliga sektorns finanser

Miljarder kronor om annat ej anges

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Inkomster	**1 334**	**1 399**	**1 491**	**1 561**	**1 642**	**1 669**	**1 578**	**1 592**	**1 640**	**1 705**
Procent av BNP	*53,0*	*53,3*	*54,5*	*53,8*	*53,6*	*52,9*	*52,1*	*52,3*	*51,7*	*51,2*
Skatter och avgifter	1 207	1 271	1 346	1 413	1 473	1 483	1 401	1 410	1 453	1 508
Procent av BNP	*48,0*	*48,4*	*49,2*	*48,7*	*48,1*	*47,0*	*46,3*	*46,3*	*45,8*	*45,3*
Kapitalinkomster	49	49	62	60	72	77	66	66	66	72
Övriga inkomster	78	79	83	87	98	108	110	116	120	125
Utgifter	**1 363**	**1 384**	**1 435**	**1 491**	**1 526**	**1 589**	**1 659**	**1 708**	**1 738**	**1 772**
Procent av BNP	*54,2*	*52,7*	*52,5*	*51,4*	*49,8*	*50,3*	*54,8*	*56,1*	*54,8*	*53,2*
Transfereringar och subventioner	544	561	586	595	589	602	654	680	694	701
Hushåll	466	482	490	499	494	500	540	560	575	583
Näringslivet	47	43	55	51	53	53	64	67	64	63
Utlandet	31	36	41	45	43	49	51	53	54	55
Konsumtion	692	703	723	762	793	835	860	877	892	910
Investeringar m.m.	70	72	75	83	89	99	104	107	106	106
Ränteutgifter	57	48	52	51	55	54	41	43	46	54
Finansiellt sparande	**-29**	**15**	**55**	**70**	**116**	**80**	**-81**	**-116**	**-98**	**-67**
Procent av BNP	*-1,2*	*0,6*	*2,0*	*2,4*	*3,8*	*2,5*	*-2,7*	*-3,8*	*-3,1*	*-2,0*
Staten	-47	-13	12	32	74	46	-90	-100	-76	-34
Pensionssystemet	24	23	27	30	34	31	5	-4	-14	-23
Kommunsektorn	-6	4	16	8	9	3	4	-12	-9	-10
Finansiell ställning										
Konsoliderad bruttoskuld	1 315	1 345	1 396	1 331	1 241	1 201	1 314	1 412	1 471	1 531
Procent av BNP	*52,3*	*51,2*	*51,0*	*45,9*	*40,5*	*38,0*	*43,4*	*46,4*	*46,4*	*46,0*
Nettoskuld	84	52	-76	-434	-610	-437	-356	-240	-142	-75
Procent av BNP	*3,3*	*2,0*	*-2,8*	*-15,0*	*-19,9*	*-13,8*	*-11,8*	*-7,9*	*-4,5*	*-2,3*

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 17 Statens finanser

Miljarder kronor om annat ej anges

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Inkomster	**730**	**772**	**840**	**877**	**916**	**885**	**797**	**808**	**842**	**885**
Skatter och avgifter	661	704	759	799	825	788	703	709	738	772
Överföring från AP-fonden	1	3	1	1	1	1	1	1	1	1
Övriga inkomster	68	65	80	77	90	96	93	98	103	111
Utgifter	**777**	**785**	**828**	**846**	**842**	**839**	**887**	**908**	**918**	**918**
Transfereringar till privat sektor	350	359	375	375	358	356	386	400	400	392
Bidrag till kommunsektorn	122	122	142	150	159	152	164	159	164	163
Ålderspensionsavgifter	23	26	27	27	24	24	24	25	24	24
Konsumtion	195	194	195	205	210	217	229	236	241	244
Investeringar m.m.	36	40	41	43	44	45	51	51	49	47
Ränteutgifter	51	44	47	46	49	45	33	37	41	47
Finansiellt sparande	**-47**	**-13**	**12**	**32**	**74**	**46**	**-90**	**-100**	**-76**	**-34**
Procent av BNP	*-1,9*	*-0,5*	*0,4*	*1,1*	*2,4*	*1,5*	*-3,0*	*-3,3*	*-2,4*	*-1,0*
Budgetsaldo	-47	-51	14	18	103	135	-186	-110	-71	-51
Procent av BNP	*-1,9*	*-1,9*	*0,5*	*0,6*	*3,4*	*4,3*	*-6,2*	*-3,6*	*-2,3*	*-1,5*
Statsskuld	1186	1213	1262	1220	1115	1062	1171	1259	1308	1358
Procent av BNP	*47,1*	*46,2*	*46,1*	*42,1*	*36,4*	*33,6*	*38,7*	*41,4*	*41,2*	*40,8*

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 18 Ålderspensionssystemet

Miljarder kronor om annat ej anges

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Inkomster	**182**	**191**	**200**	**210**	**223**	**233**	**226**	**226**	**229**	**235**
Socialförsäkringsavgifter	143	147	151	160	169	178	177	176	179	185
Statliga ålderspensionsavgifter	23	26	27	27	24	24	24	25	24	24
Räntor, utdelningar m.m.	16	18	22	24	30	31	25	26	26	26
Utgifter	**158**	**168**	**173**	**180**	**189**	**203**	**221**	**230**	**243**	**257**
Pensioner	155	163	169	176	186	199	217	226	238	253
Överföring till staten	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0
Övriga utgifter	3	3	3	4	3	3	4	4	4	4
Finansiellt sparande	**24**	**23**	**27**	**30**	**34**	**31**	**5**	**-4**	**-14**	**-23**
Procent av BNP	*1,0*	*0,9*	*1,0*	*1,0*	*1,1*	*1,0*	*0,2*	*-0,1*	*-0,4*	*-0,7*

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 19 Kommunsektorns finanser

Miljarder kronor om annat ej anges

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Inkomster	**575**	**593**	**630**	**658**	**694**	**734**	**750**	**749**	**764**	**781**
Skatter	403	420	436	454	479	504	507	510	521	537
Statsbidrag[1]	90	90	108	114	120	112	122	117	121	121
Skatter och statsbidrag[1], procent av BNP	*19,6*	*19,4*	*19,9*	*19,6*	*19,6*	*19,5*	*20,8*	*20,6*	*20,2*	*19,8*
Kapitalinkomster	12	12	10	11	12	12	13	11	10	12
Övriga inkomster[2]	70	71	76	80	83	107	108	110	111	111
Utgifter	**581**	**588**	**614**	**650**	**685**	**732**	**745**	**761**	**773**	**791**
Transfereringar till hushåll	25	26	27	28	28	29	31	33	34	35
Övriga transfereringar	14	11	12	13	16	20	21	25	24	24
Konsumtion	495	506	526	555	581	615	628	638	648	663
Investeringar	39	38	43	47	53	58	58	59	61	63
Ränteutgifter	8	7	6	7	9	10	8	6	6	7
Finansiellt sparande	**-6**	**4**	**16**	**8**	**9**	**3**	**4**	**-12**	**-9**	**-10**
Procent av BNP	-0,2	0,2	0,6	0,3	0,3	0,1	0,1	-0,4	-0,3	-0,3
Resultat före extraordinära poster	**-1**	**2**	**13**	**15**	**14**	**8**	**-3**	**-2**	**-8**	**-10**

[1] Statsbidrag exklusive mervärdesskatt.
[2] Övriga inkomster inkluderar de ersättningar som avser kompensation för ingående mervärdesskatt samt inkomster från den kommunala fastighetsavgiften.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 20 Finansiellt sparande i offentlig sektor

Procent av BNP, om annat ej anges

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Finansiellt sparande, miljarder kronor	-29	15	55	70	116	80	-81	-116	-98	-67
Finansiellt sparande	-1,2	0,6	2,0	2,4	3,8	2,5	-2,7	-3,8	-3,1	-2,0
Justering för konjunkturläge	0,6	0,1	-0,4	-1,2	-1,0	1,0	3,9	4,8	4,3	3,4
Justering för engångseffekter[1]	0,0	-0,4	-0,5	0,0	0,0	-0,3	-0,1	0,0	0,0	0,0
Justering, extraordinära kapitalvinster	0,2	0,1	-0,2	-0,5	-0,8	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Strukturellt sparande	-0,4	0,4	1,0	0,7	2,0	3,3	1,2	1,0	1,2	1,4
Finansiellt sparande, genomsnitt från 2000	0,7	0,7	0,9	1,1	1,5	1,6	1,1	0,7	0,4	0,2
Produktionsgap, procent	-1,0	-0,1	0,7	2,3	1,9	-1,8	-7,2	-8,7	-7,9	-6,2

[1] Engångseffekterna 2004 och 2005 förklaras av ökade skatteintäkter p.g.a. att vissa bolag återfört hela eller delar av sina avsättningar till periodiseringsfonder till beskattning. Engångseffekten 2008 och 2009 beror på nya regler avseende byggmoms som tillfälligt ökar momsinbetalningarna med 8 miljarder kronor 2008 och 2 miljarder kronor 2009.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Bilaga 2

Utvärdering av makroekonomiska prognoser

Bilaga 2

Utvärdering av makroekonomiska prognoser

Innehållsförteckning

1 Regeringens prognoser för 2008 7
1.1 BNP-prognoser under 2007, 2008 och i propositionen Åtgärder för jobb och omställning 7
1.2 Arbetsmarknadsprognoser under 2007, 2008 och i propositionen Åtgärder för jobb och omställning 8
1.3 Inflationsprognoser under 2007, 2008 och i propositionen Åtgärder för jobb och omställning 8

2 Jämförelse med andra prognosmakare 8

3 Jämförelse mellan nuvarande prognos och föregående prognos 11

4 Jämförelse mellan nuvarande prognos och prognosen i budgetpropositionen för 2009 12

Tabellförteckning

1 Regeringens prognoser och utfallet för 2008 7
2 Genomsnittligt absolut prognosfel för BNP-tillväxten 10
3 Regeringens prognoser för 2009 i budgetpropositionen för 2009, propositionen Åtgärder för jobb och omställning och 2009 års ekonomiska vårproposition 12

Diagramförteckning

1 Genomsnittliga absoluta prognosfel för 2008 för BNP 9
2 Genomsnittliga absoluta prognosfel för 2008 för inflation 9
3 Genomsnittliga absoluta prognosfel för 2008 för arbetslöshet 10
4 Absoluta medelfel avseende BNP under 1990- och 2000-talet..... 10

Regeringens makroekonomiska prognoser utgör underlag för statsbudgeten och för regeringens utformning av den ekonomiska politiken. Den ekonomiska politiken är i hög grad målstyrd. Flera av regeringens uttalade mål – t.ex. målet om överskott i den offentliga sektorns finansiella sparande – är relaterade till den makroekonomiska utvecklingen. Hög precision i prognoserna är således av stor betydelse. Ett viktigt led i att förbättra prognosernas precision är att utvärdera tidigare prognoser.

I denna bilaga redogörs för hur väl de fem prognoserna för 2008 som regeringen redovisade under 2007, 2008 och 2009 förhöll sig till utfallet[1]. I likhet med tidigare prognosutvärderingar jämförs dessutom regeringens prognoser med prognoser gjorda av andra konjunkturbedömare. Utvärderingen innehåller även en analys av förändringar i prognosen jämfört med föregående prognos. Syftet med denna jämförelse är att belysa motiven till förändringarna i prognosen.

1 Regeringens prognoser för 2008

BNP minskade med 0,2 procent 2008 enligt det preliminära utfallet från nationalräkenskaperna (se tabell 1). Tillväxten överskattades rejält i samtliga prognoser som gjordes i de ekonomiska vårpropositionerna och budgetpropositionerna under 2007 och 2008 samt i propositionen Åtgärder för jobb och omställning (prop. 2008/09:97) som publicerades i januari 2009.

Arbetslösheten enligt den tidigare definitionen, den så kallade öppna arbetslösheten, underskattades i prognoserna för 2008, särskilt i de prognoser som gjordes under 2007. De senaste åren har fokus successivt flyttats till arbetslösheten enligt ILO-definitionen. Till en början publicerades dock endast prognoser för åldersgruppen 16–64 år. Dessa prognoser har genomgående fallit något bättre ut än prognoserna för öppen arbetslöshet (se tabell 1).

De första tre prognoserna för inflationen – mätt som den genomsnittliga årliga förändringen i konsumentprisindex, KPI – underskattade utfallet, medan de sista två överskattade det.

Tabell 1 Regeringens prognoser och utfallet för 2008

Procentuell förändring där annat ej anges

	Vår 2007	Höst 2007	Vår 2008	Höst 2008	Jan 2009	Utfall 2008
BNP	3,3	3,2	2,1	1,5	1,0	-0,2
Hushållens kons.	3,8	3,8	2,8	1,8	1,1	-0,2
Offentlig kons. [1]	1,4	1,0	0,6	0,4	1,1	1,3
Bruttoinvesteringar	3,4	4,6	4,1	3,0	3,7	3,5
Lagerinvesteringar[2]	0,1	0,0	-0,3	-0,5	-0,3	-0,7
Export	6,3	6,0	5,5	4,6	2,8	1,7
Import	6,7	6,5	6,1	4,3	3,8	3,0
Industriproduktion	4,8	4,0	2,6	1,1	-0,2	-3,0
Antal sysselsatta	0,9	1,2	0,9	1,2	1,0	0,9
Produktivitet	2,1	1,8	0,5	-0,7	-1,2	-1,8
Medelarbetstid	0,2	0,2	0,7	1,0	1,1	0,7
Öppen arbetslöshet, 16–64 år[3]	4,1	4,0	4,3	4,4	4,5	4,6
Arbetslöshet, 16–64 år[4]	–	5,5	5,9	6,0	6,1	6,1
KPI[5]	2,3	2,8	3,2	3,8	3,5	3,4
Reporänta[6]	4,50	4,50	4,25	4,75	2,00	2,00

[1] Statistiska centralbyråns nya metod för att beräkna offentlig konsumtion innebär att det kan bli stora skillnader mellan preliminärt årsutfall och de slutgiltiga årsberäkningarna. För 2008 finns än så länge bara preliminärt utfall. Regeringens prognoser tar sikte på det preliminära utfallet.
[2] Förändring uttryckt i procent av BNP föregående år.
[3] Arbetslösa exklusive heltidsstuderande arbetssökande i procent av arbetskraften exklusive heltidsstuderande arbetssökande.
[4] Procent av arbetskraften.
[5] Årsgenomsnitt.
[6] Reporänta vid årets slut.
Källor: Statistiska centralbyrån, Riksbanken och egna beräkningar.

1.1 BNP-prognoser under 2007, 2008 och i propositionen Åtgärder för jobb och omställning

Prognoserna under 2007 förutsåg, men underskattade grovt, dämpningen i BNP-tillväxten 2008. Särskilt tydligt är detta när det gäller exportprognoserna, som vilade på bedömningen att en mild global konjunkturavmattning var nära förestående. Höga disponibelinkomstökningar, hög sysselsättning och god förmögenhetsställning bedömdes leda till stark konsumtion hos hushållen, vilket kontrasterar mot det fall i konsumtionen som sedan inträffade. Liksom de flesta övriga efterfrågekomponenter överskattades importprognosen och den kraftiga lageravvecklingen förutsågs inte alls. Däremot låg prognoserna för tillväxttakten i den offentliga konsumtionen och även investeringsprognoserna nära det preliminära utfallet.

[1] Prognoserna utvärderades mot följande utfall: SCB publicerade preliminärt BNP-utfall den 27 februari 2009, inflationsutfall den 13 januari 2009 och AKU-utfall den 29 januari 2009.

Under 2008 blev det allt tydligare att den finansiella oron skulle komma att påverka den reala ekonomin väsentligt. Samtliga försörjningsbalanskomponenter reviderades ned allteftersom året fortskred. Trots detta kan man i efterhand konstatera att tillväxtprognoserna för hushållens konsumtion, lagerinvesteringarna, exporten och importen var alltför optimistiska. Offentlig konsumtion kom däremot att utvecklas starkare än prognoserna under 2008. Bruttoinvesteringarna hamnade någonstans mittemellan de två prognoser som gjordes under året.

I propositionen Åtgärder för jobb och omställning reviderades BNP-tillväxten för 2008 ner. Det skulle senare visa sig att nedrevideringen var långt ifrån tillräcklig och att tillväxttakterna i nästan alla försörjningsbalanskomponenter överskattades.

1.2 Arbetsmarknadsprognoser under 2007, 2008 och i propositionen Åtgärder för jobb och omställning

I de prognoser som regeringen gjorde 2007 förutsågs den öppna arbetslösheten sjunka ytterligare 2008, till följd av fortsatt hög efterfrågan på arbetskraft i det konjunkturläge som väntades. Utbudsstimulerande reformer bedömdes mildra risken för överhettning på arbetsmarknaden och därmed skapa förutsättningar för ökad sysselsättning. Dessutom väntades jobb- och utvecklingsgarantin medföra att fler långtidsarbetslösa skulle komma att delta i arbetsmarknadspolitiska program och därmed inte räknas till de öppet arbetslösa. I budgetpropositionen för 2008 publicerades även en prognos för arbetslöshet enligt ILO-definitionen. För 2008 väntades fallande arbetslöshet även enligt detta sätt att räkna.

En upprevidering av arbetslösheten gjordes i 2008 års ekonomiska vårproposition för 2008. Detta berodde främst på ett statistikfel som fanns i Arbetskraftsundersökningarna då budgetpropositionen för 2008 publicerades, men även på att BNP-tillväxten förutsågs bli lägre än tidigare väntat.

I budgetpropositionen för 2009 höjdes arbetslöshetsprognosen ytterligare något, då indikatorer visade på svagare efterfrågan på arbetskraft. Sysselsättningen fortsatte att utvecklas svagare än tidigare förutsett, samtidigt som arbetskraften kom in i linje med prognos. I propositionen Åtgärder för jobb och omställning justerades prognosen för arbetslöshet upp ytterligare något.

1.3 Inflationsprognoser under 2007, 2008 och i propositionen Åtgärder för jobb och omställning

Av de fem inflationsprognoser för 2008 som redovisades 2007, 2008 och 2009 underskattade de tre första den genomsnittliga KPI-inflationen för året medan de två sista överskattade den. Underskattningen var som störst i den första inflationsprognosen men minskade successivt i de två därpå följande prognoserna. Att inflationen överskattades hösten 2008 beror i viss mån på att SCB i september, i samband med att de publicerade utfall för augusti, reviderade ned inflationsutfallet för januari–juli 2008. Prognosen byggde alltså på ett för högt utfall. Men överskattningen beror i huvudsak på att den internationella finanskris som slog till med kraft under senare delen av september 2008 inte förutsågs i prognosen. I propositionen Åtgärder för jobb och omställning hann inte Riksbankens kraftiga räntesänkning i december, med syfte att dämpa effekterna av finanskrisen, räknas in i KPI-inflationen. Detta gjorde att utfallet för december överskattades så kraftigt att det till och med slog något på årsgenomsnittet.

2 Jämförelse med andra prognosmakare

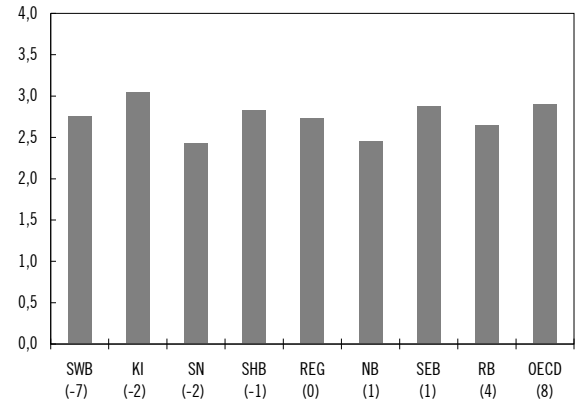
Ett sätt att utvärdera regeringens prognoser är att jämföra prognosfelen för några centrala variabler mellan olika prognosmakare. En sådan prognosjämförelse är emellertid förknippad med flera begränsningar och blir lätt missvisande. Till exempel publiceras prognoserna vid olika tidpunkter, vilket gör att prognosmakarna inte alltid har tillgång till samma informationsmängd. Detta blir särskilt tydligt när högfrekventa variabler från finansiella marknader eller månadsfrekvent data som inflation och arbetslöshet analyseras, eller när en bedömare har tillgång till särskilt viktig information såsom ett nytt utfall från nationalräkenskaperna. Detta är särskilt viktigt när snabba vändningar i ekonomin

inträffar. I denna jämförelse görs ett försök att reducera detta problem genom att jämföra prognoser publicerade vid i stort sett samma tidpunkt.

Prognosantagandena skiljer sig dessutom i flera fall mellan olika prognosmakare. Regeringen utgår exempelvis från redan beslutade, eller i propositionen föreslagna, ekonomiskpolitiska åtgärder. Andra prognosmakare gör explicita antagande om den framtida ekonomiska politiken. I det korta prognosperspektivet kan detta innebära en informationsfördel för regeringen. Längre fram i prognosperioden finns det dock en risk att regeringens prognoser, allt annat lika, är behäftade med större prognosfel då regeringen inte kan ta hänsyn till förväntad, men ännu ej beslutad ekonomisk politik. Dessa skillnader beaktas inte då prognoserna jämförs. Trots dessa svårigheter kan en jämförande analys ge en uppfattning om tillförlitligheten hos olika konjunkturbedömare, och kanske också hur stora prognosfel som kan betraktas som normala. Syftet är dock inte att rangordna olika prognosmakare.

Diagram 1 Genomsnittliga absoluta prognosfel för 2008 för BNP

Procentenheter



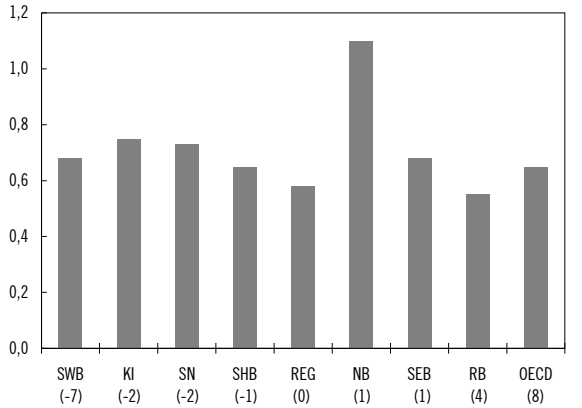
Anm.: Genomsnitten avser de fel, i absoluta tal, som gjordes i fyra prognoser avseende 2008, dvs. på våren och hösten 2007, samt på våren och hösten 2008. Siffrorna inom parentes visar när respektive prognosinstituts prognos genomsnittligt publiceras i förhållande till regeringens prognos mätt i veckor. Prognosurvalet har gjorts så att tidpunkten för prognosen i så stor utsträckning som möjligt sammanfaller med regeringens tidpunkt för publicering. Instituten är: Swedbank (SWB), Konjunkturinstitutet (KI), Svenskt Näringsliv (SN), Handelsbanken (SHB), regeringen (REG), Nordea (NB), SEB, Riksbanken (RB) och Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD).
Källor: Statistiska centralbyrån, respektive konjunkturbedömare och egna beräkningar.

Ett antal prognosmakares absoluta prognosfel för BNP-tillväxten och inflationen för 2008 redovisas i diagram 1 och 2. Prognoserna gjordes på våren och hösten 2007 och på våren och hösten 2008.

Samtliga prognosmakare överskattade BNP-tillväxten 2008 betydligt i sina prognoser som gjordes 2007 och 2008. Prognosfelen för 2008 var större i prognoserna som gjordes under 2007 än i de som gjordes under 2008. Ju fler signaler man fick om den svaga ekonomiska utvecklingen, desto mer reviderades BNP ned. I efterhand skulle det visa sig att ingen reviderade ned tillräckligt och att BNP-utvecklingen överraskade negativt. Det genomsnittliga absoluta prognosfelet avseende BNP-tillväxten för 2008 var ungefär 2,7 procentenheter. Detta var mycket större än det genomsnittliga absoluta prognosfelet 1990–2007, som var 0,8 procentenheter. Jämfört med prognosåret 2007, för vilket det absoluta prognosfelet var 0,7 procentenheter, var prognosprecisionen för 2008 också mycket sämre. Detta visar hur svårt det är att prognostisera kraftiga svängningar i ekonomin.

Diagram 2 Genomsnittliga absoluta prognosfel för 2008 för inflation

Procentenheter

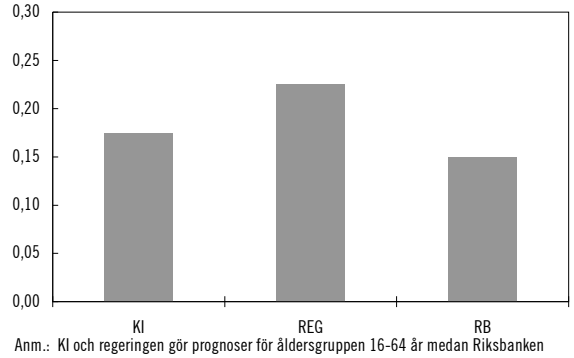


Anm.: Genomsnitten avser de fel, i absoluta tal, som gjordes i fyra prognoser avseende 2008, dvs. på våren och hösten 2007, samt på våren och hösten 2008. Siffrorna inom parentes visar när respektive prognosinstituts prognos genomsnittligt publiceras i förhållande till regeringens prognos mätt i veckor. Prognosurvalet har gjorts så att tidpunkten för prognosen i så stor utsträckning som möjligt sammanfaller med regeringens tidpunkt för publicering. Instituten är: Swedbank (SWB), Konjunkturinstitutet (KI), Svenskt Näringsliv (SN), Handelsbanken (SHB), regeringen (REG), Nordea (NB), SEB, Riksbanken (RB) och Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD).
Källor: Statistiska centralbyrån, respektive konjunkturbedömare och egna beräkningar.

Alla inflationsprognoser som gjordes 2007 underskattade utvecklingen för 2008. Bilden av prognoserna gjorda under 2008 är mer splittrad, såväl under- som överskattningar förekommer. Det absoluta prognosfelet för 2008 var igenomsnitt 0,7 procentenheter, att jämföra med 0,6 procentenheter som är det genomsnittliga absoluta prognosfelet 1990–2007 eller med 0,3 procentenheter, som var det genomsnittliga absoluta prognosfelet för 2007.

Diagram 3 Genomsnittliga absoluta prognosfel för 2008 för arbetslöshet

Procentenheter



Anm.: KI och regeringen gör prognoser för åldersgruppen 16-64 år medan Riksbanken gör prognoser för åldersgruppen 15-74.
Källor: Konjunkturinstitutet, Riksbanken och egna beräkningar.

På grund av ändrade definitioner för arbetslöshet är jämförelsen mellan olika prognosmakare svårare att göra i år. Istället begränsas prognosutvärderingen till tre prognosmakare, Konjunkturinstitutet, Riksbanken och regeringen samt prognosår 2008. Beräkningen av de genomsnittliga absoluta prognosfelen bygger på tre prognoser sedan augusti 2007 för varje prognosmakare. Alla prognoser, förutom Riksbankens septemberprognos 2008, underskattade arbetslösheten 2008. Regeringen hade det största absoluta prognosfelet, men skillnaden mellan de tre prognosmakarna är väldigt små.

Att jämföra prognosmakare utifrån endast ett utfallsår är självklart osäkert. I tabell 2 visas därför utvecklingen av prognosfelen för BNP-tillväxten de senaste åren där felen för respektive år är medelvärdet för de fel som gjorts de senaste fem åren, dvs. för år 2008 ingår de fel som gjordes för åren 2004–2008. Under den senaste femårsperioden missbedömdes BNP-tillväxten med i genomsnitt 1,1 procentenheter i absoluta tal. De stora prognosfelen för 2008, då BNP föll med 0,2 procentenheter jämfört med 2007, lyfter genomsnitten för år 2008 betydligt. På motsvarande sätt håller de stora prognosfelen för 2001, då BNP-tillväxten oväntat dämpades med drygt 3 procentenheter jämfört med året innan, uppe genomsnitten för perioden 2002–2005 avsevärt. Detta speglar att en prognosmakares svåraste uppgift är att bedöma ekonomiska vändpunkter.

Tabell 2 Genomsnittligt absolut prognosfel för BNP-tillväxten

Procentenheter, fem års glidande medelvärden

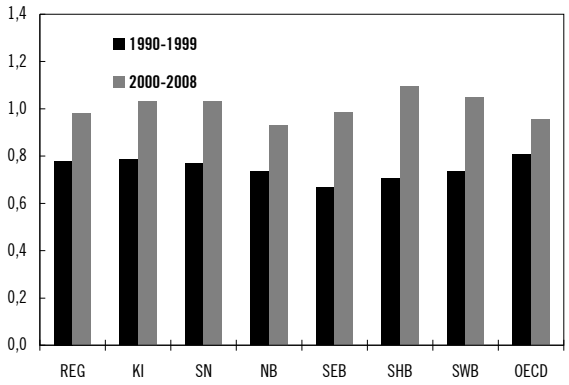
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
REG	0,80	0,81	0,76	0,67	0,71	1,13
SWB	0,73	0,79	0,78	0,71	0,70	1,20
KI	0,84	0,82	0,77	0,65	0,70	1,17
Nordea	0,85	0,82	0,79	0,66	0,65	0,99
OECD	0,81	0,74	0,67	0,57	0,67	1,11
SEB	0,71	0,74	0,70	0,63	0,72	1,20
SHB	1,05	0,98	0,92	0,73	0,73	1,14
SN	0,97	0,95	0,88	0,86	0,86	1,16
Medelfel	0,85	0,83	0,78	0,69	0,72	1,14
Naiv	0,94	1,18	1,21	1,04	1,23	1,81

Anm.: Genomsnitten avser de absoluta fel som gjordes för respektive år, dvs. på hösten och våren föregående år, samt på hösten och våren innevarande år. Felen för respektive år är dessutom beräknade som fem års glidande medelvärden. Detta innebär att för exempelvis år 2008 ingår de fel som gjordes för åren 2004–2008. Genomsnitten avser därför totalt 20 prognoser per kolumn. Medelfelet visar för respektive år medelvärdena av samtliga prognosmakares absoluta prognosfel. Den naiva prognosen innebär att den prognos som görs år t sätts lika med utfallet för år t–1.
Källor: Statistiska centralbyrån, respektive konjunkturbedömare och egna beräkningar

Generellt sett gör samtliga prognosmakare bättre bedömningar än en så kallad naiv prognos, vilken definieras som en prognos för år *t* som är identisk med utfallet för närmast föregående år, *t-1*.

Diagram 4 Absoluta medelfel avseende BNP under 1990- och 2000-talet

Procentenheter



Anm.: Genomsnitten avser de fel, i absoluta tal, som gjordes för respektive år, dvs. på hösten och våren föregående år, samt på hösten och våren innevarande år. Prognosurvalet har gjorts så att tidpunkten för prognosen i så stor utsträckning som möjligt sammanfaller med regeringens tidpunkt för publicering.
Källor: Statistiska centralbyrån, respektive konjunkturbedömare och egna beräkningar

Om man jämför de absoluta medelfelen för BNP-tillväxten under 1990- och 2000-talet framkommer ett tydligt mönster (se diagram 4) med mycket större absoluta medelfel för 2000-talet. Det är främst den överraskande negativa utvecklingen för BNP 2008 som drar upp

genomsnittet för 2000-talet väsentligt för alla prognosmakare, men överskattningen av BNP-tillväxten under 2001 och underskattningen av BNP-tillväxten under 2006 bidrar också till det stora prognosfelet.

3 Jämförelse mellan nuvarande prognos och föregående prognos

Sedan propositionen Åtgärder för jobb och omställning har prognosen för svensk BNP-tillväxt reviderats ned drygt 3 procentenheter till -4,2 procent. Nedrevideringen är bred och har gjorts för alla efterfrågekomponenter förutom offentlig konsumtion.

Prognosen för hushållens konsumtion för 2009 har reviderats ner med 3,0 procentenheter sedan propositionen Åtgärder för jobb och omställning. Denna mycket kraftiga nedrevidering har flera förklaringar. Hushållens konsumtion bromsade in kraftigt redan i slutet av 2008 vilket också påverkar utvecklingen under 2009. Tillgängliga indikatorer tyder på en fortsatt försvagning av konsumtionen. Exempelvis är hushållens förtroende fortfarande betydligt mer negativt än ett historiskt genomsnitt och oron på de finansiella marknaderna och bostadsmarknaden kvarstår. Hushållens förutsättningar för att konsumera har också försämrats i och med att hushållens förmögenhetsställning urholkats av börsfallet. Detta, i kombination med förväntade lägre ökningar av hushållens disponibla inkomster och en svagare sysselsättning, leder till att konsumtionen väntas minska kraftigt i år.

Upprevideringen av offentlig konsumtion beror uteslutande på en upprevidering av den statliga konsumtionen, vilket i sin tur beror på att pris- och löneprognosen har reviderats ned. De lägre priserna och lönerna innebär att budgeterade medel ger en högre konsumtion i volymtermer.

Den förväntat svagare totala efterfrågan, ett betydligt lägre kapacitetsutnyttjande och nedreviderade investeringsplaner från företagens sida har lett till att investeringsprognosen reviderats ned från -4,7 procent till - 10,1 procent.

Exportprognosen har reviderats ned betydligt för 2009 från -0,7 till -8,4 procent till följd av en markant sämre utveckling av exporten under slutet av 2008 och av utvecklingen av den internationella konjunkturen under slutet av 2008 och inledningen av 2009. Även prognosen för den svenska importen har reviderats ned som ett resultat av sämre importutfall än väntat samt nedrevideringar av export, investeringar och hushållens konsumtion. Importen har reviderats ned från -0,7 till -8,3 procent för 2009.

Sysselsättningsutvecklingen har reviderats ned med 1,3 procentenheter i gruppen 16–64 år och nästan lika kraftigt i gruppen 15–74 år. Den lägre arbetskraftsefterfrågan beror framförallt på det snabbare konjunkturfallet i Sverige 2009, men också på en överraskande svag avslutning på 2008. Indikatorerna för utvecklingen på kort sikt är ännu svagare än för några månader sedan. Prognosen för arbetslösheten har reviderats upp med 1,1 procentenheter. Detta förklaras främst av det än mer dramatiska och utdragna sysselsättningsfall som förväntas under året.

Löneprognosen för 2009 har reviderats ned. Det svagare resursläget bedöms medföra att lönerna ökar i långsammare takt än tidigare väntat.

Inflationsprognosen för 2009 har reviderats ned något. Den underliggande inflationen har reviderats upp till följd av den svaga kronan som medför att priserna på importerade varor stiger mer än tidigare väntat. Samtidigt bedöms räntekostnaderna för egna hem bli lägre än i föregående prognos.

Prognosen för reporäntan vid utgången av 2009 är nu 0,25 procent, vilket är 0,75 procentenheter lägre än föregående prognos. Det är en följd av att utsikterna i svensk ekonomi försämrats, att inflationen fallit och att resursutnyttjandet blir mycket svagt.

Valutakursprognosen för december 2009 mätt med TCW-index har reviderats från 131 till 147 jämfört med föregående prognos. Kronan försvagas ofta när osäkerheten på de finansiella marknaderna är stor, en osäkerhet som nu bedöms kvarstå en stor del av 2009. En negativ utveckling i Östeuropa, och dess förväntade negativa effekt på de svenska bankerna, är en faktor som också bidrar till att kronan bedöms bli svagare.

Den kraftiga nedrevideringen av tillväxten och sysselsättningen som skett sedan prognoserna i propositionen Åtgärder för jobb och omställning medför också en försämring av de offentliga finanserna. Jämfört med prognosen i propositionen Åtgärder för jobb och omställning har den offentliga sektorns finansiella sparande reviderats ned med 46 miljarder kronor

eller 1,6 procent av BNP 2009. Inkomsterna har reviderats ned med 63 miljarder kronor medan de offentliga utgifterna nu beräknas bli 18 miljarder kronor lägre jämfört med prognosen i propositionen Åtgärder för jobb och omställning. Att utgifterna reviderats ned trots högre arbetslöshet beror till stor del på lägre räntekostnader men är även en följd av att löner och priser reviderats ned.

Prognosen för BNP-tillväxten i Förenta staterna har reviderats ned med 2,3 procentenheter till -3,3 procent i år. Den kraftiga nedrevideringen beror främst på att den finansiella krisen dragit ut på tiden och nu förväntas fortlöpa under hela 2009. Effekterna på makroekonomin, med mycket kraftiga effekter på den internationella handeln och investeringar, har också blivit betydligt större än tidigare antagits. Vidare har konsumenter och företag reagerat med större försiktighet än väntat, med stigande sparkvoter och lägre konsumtion som resultat.

Kollapsen i den internationella handeln och nyinvesteringarna har också inneburit en betydande nedrevidering för euroområdet från - 0,7 procent till -3,7 procent. Euroområdet förväntas nu dessutom hämmas av de plötsligt uppblossande problemen i banksektorn i Österuropa.

Tabell 3 Regeringens prognoser för 2009 i budgetpropositionen för 2009, propositionen Åtgärder för jobb och omställning och 2009 års ekonomiska vårproposition

Procentuell förändring om ej annat anges

	BP09	Jan 2009	VÅP09
Sverige			
BNP	1,3	-0,8	-4,2
Hushållens konsumtion	2,3	0,4	-2,6
Offentlig konsumtion	0,9	0,6	0,8
Bruttoinvesteringar	-0,8	-4,7	-10,1
Export	3,8	-0,7	-8,4
Import	4,1	-0,7	-8,3
Antal sysselsatta, 16-64 år	0,0	-1,7	-3,0
Antal arbetade timmar	-0,8	-2,1	-4,4
Arbetslöshet, 15–74 år[1]	6,4	7,8	8,9
Timlön[2]	4,1	3,7	3,3
KPI, årsgenomsnitt	2,4	-0,2	-0,4
Reporänta[3]	3,00	1,00	0,25
TCW-index[3]	124	131	147
Offentliga sektorns finansiella sparande[4,5]	1,1	-1,1	-2,7
BNP Förenta staterna	1,2	-1,0	-3,3
BNP Euroområdet	1,1	-0,7	-3,7

[1] I procent av arbetskraften. Inkluderar heltidsstuderande arbetssökande (enligt ILO-definitionen). Officiell arbetsmarknadsstatistik avser åldersgruppen 15–74 år.
[2] Enligt konjunkturlönestatistiken.
[3] Vid årets slut.
[4] Procent av BNP.
[5] Justerad för ändrad redovisning av premiepensionssystemet.

4 Jämförelse mellan nuvarande prognos och prognosen i budgetpropositionen för 2009

Prognosen för BNP-tillväxten 2009 har reviderats ner kraftigt sedan budgetpropositionen för 2009. Inflationsprognosen för 2009 har också reviderats ned betydligt. Revideringarna beror i huvudsak på att den internationella finanskris som slog till kraftigt under senare delen av september 2008 inte förutsågs i prognosen hösten 2008. Prognosen för arbetslösheten har reviderats upp kraftigt i första hand beroende på de försämrade konjunkturutsikterna. Dessutom slog krisen igenom i stigande arbetslöshet redan under slutet av förra året.

Bilaga 3

Analys av utgiftsutvecklingen

2000–2012

Bilaga 3

Analys av utgiftsutvecklingen 2000–2012

Innehållsförteckning

1 Takbegränsade utgifter 2000–2012 5
2 Utgiftsförändringar till följd av reformer 2009–2012, statsbudgetens utgiftsområden 10

Tabellförteckning

1 Utgifter, 2000–2012 6
2 Utgifternas procentuella andel av takbegränsade utgifter, 2000–2012 8
3 Utgiftsförändringar 2009–2012 i förhållande till föregående år av beslutade och aviserade reformer och finansieringar 11

1 Takbegränsade utgifter 2000–2012

För att underlätta jämförelser av de takbegränsade utgifterna över tiden redovisas i denna bilaga de takbegränsade utgifterna per utgiftsområde i miljarder kronor och som andel av de totala takbegränsade utgifterna för perioden 2000–2012. Tidsserierna är baserade på utfall för perioden 2000–2008, prognos för 2009 och beräknat för perioden 2010–2012. För att underlätta jämförelser över tiden är tidsserierna angivna i 2009 års anslagsstruktur. Genom att utgiftsområdena redovisas i en och samma struktur för åren 2000–2012 elimineras de skillnader som beror på att anslag före 2008 kan ha tillhört ett annat utgiftsområde än under perioden 2009–2012.

Av tabell 1 och 2 framgår hur utgifterna fördelas mellan utgiftsområdena för varje år under perioden 2000–2012. Skillnader i fördelningen mellan åren kan bero på utgiftsreformer och besparingar, förändrad makroekonomisk utveckling, förändrade volymer inom regelstyrda transfereringssystem, engångshändelser och s.k. tekniska förändringar.

Ett exempel på en teknisk justering är förändringen i systemet för ersättning av ingående mervärdesskatt till kommuner och landsting som genomfördes den 1 januari 2003. Förändringen innebar att de avgifter till systemet som kommuner och landsting tidigare betalat in till statsbudgeten upphörde, samtidigt som statsbidragen till kommunerna minskade med motsvarande belopp. Effekten av förändringen är därför neutral för statsbudgetens saldo på kort sikt. Förändringen innebär dock att statsbudgetens utgifter minskade med cirka 31 miljarder kronor 2003 i förhållande till 2002. Sådana förändringar ger upphov till brott i tidsserien. För att underlätta jämförelser över tid redovisas därför i tabell 2 även utgifter som rensats för större tekniska förändringar (kursiverade i tabell 2). Förklaringar till större tekniska förändringar finns redovisade i fotnoter till tabell 1.

Då en teknisk förändring skett har tidsserien justerats för åren före ändringens ikraftträdande. Justeringen har gjorts med en lika stor relativ andel av de takbegränsade utgifterna som den som gällde då ändringen trädde i kraft.

Fördelningen av de takbegränsade utgifterna mellan olika utgiftsområden i tabell 2 kan ses som ett uttryck för de politiska prioriteringar som gjorts under perioden 2000–2012. Drygt hälften av utgiftsområdena uppvisar inte någon eller endast en ringa förändring över tiden, såvitt avser utgiftsområdenas andel av de takbegränsade utgifterna. Några av de större förändringarna berör transfereringsintensiva utgiftsområden. Under perioden minskar utgiftsandelen kraftigt för utgiftsområdena 6 Försvar och samhällets krisberedskap, 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp och 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom. Samtidigt ökar utgiftsandelen för utgiftsområdena 7 Internationellt bistånd, 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg, 16 Utbildning och universitetsforskning samt 25 Allmänna bidrag till kommuner.

Under denna period påverkas utgifterna i varierande grad av den makroekonomiska utvecklingen. Detta gäller exempelvis den öppna arbetslösheten, som under perioden har minskat med flera procentenheter fram till 2008. Under perioden 2009–2012 beräknas arbetslösheten stiga kraftigt. Förändringar av öppen arbetslöshet och av antalet deltagare i arbetsmarknadspolitiska program påverkar utgifterna inom utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv.

Utgifterna kan även förändras mellan åren till följd av förändrade volymer inom vissa regelstyrda transfereringssystem. Exempel på stora volymförändringar under perioden 2000–2012 återfinns inom utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp. Särskilt gäller detta antalet personer med aktivitets- och sjukersättning (tidigare förtidspension), som ökade från ca 430 000 år 2000 till 555 000 år 2006 och bedöms minska till 424 000 år 2012. Exempel på engångshändelser som påverkar de takbegränsade utgifterna återfinns under utgiftsområde 22 Kommunikationer där en extra amortering på infrastrukturlån gjordes under 2008 med 25 miljarder kronor.

Tabell 1 Utgifter, 2000–2012

Miljarder kronor

Utfall 2000–2008, prognos 2009 och beräknat 2010–2012. Anslagen har fördelats till de utgiftsområden de tillhör i statsbudgeten för 2009.

Utgiftsområde	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1 Rikets styrelse	8,5	9,2	9,3	9,6	9,8	9,9	10,6	10,6	11,0	12,4	11,8	11,8	11,8
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	8,9	9,6	8,8	9,0	9,2	11,0	11,8	11,2	11,4	12,0	11,9	12,1	12,3
3 Skatt, tull och exekution	7,6	7,8	8,0	8,3	8,6	8,6	9,0	9,7	9,4	9,3	9,7	9,8	9,9
4 Rättsväsendet	21,9	22,8	24,1	25,5	26,3	27,0	28,5	30,6	32,7	34,2	33,5	33,7	33,9
5 Internationell samverkan	1,1	1,2	1,1	1,1	1,3	1,4	1,4	1,6	1,8	1,8	1,6	1,7	1,7
6 Försvar och samhällets krisberedskap	46,6	45,3	45,0	45,6	43,3	44,0	44,3	46,5	43,0	43,0	46,5	47,2	47,9
7 Internationellt bistånd	15,3	17,0	15,7	15,9	19,9	22,3	25,9	25,4	27,5	30,4	26,8	28,2	29,7
8 Migration	2,2	2,7	3,8	4,9	5,2	4,8	4,5	5,3	6,1	6,3	5,7	5,2	5,0
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	28,6	29,5	31,0	34,1	36,8	38,5	42,2	46,7	49,1	54,4	58,0	59,2	60,7
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp[1]	97,9	107,3	112,9	121,5	122,9	127,0	125,7	119,5	115,9	112,2	105,6	99,6	96,4
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom[2]	33,5	33,8	33,8	52,0	51,2	46,1	45,0	43,7	42,6	42,4	40,9	39,2	37,6
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	49,0	52,3	53,9	55,8	57,5	59,1	63,7	64,9	66,4	68,2	69,7	71,4	72,7
13 Integration och jämställdhet	8,2	7,4	7,2	7,0	6,5	6,4	3,4	4,3	5,0	5,6	5,6	5,0	4,5
14 Arbetsmarknad och arbetsliv[3]	60,9	54,9	57,7	61,2	64,3	66,4	69,5	54,9	47,8	70,1	87,9	93,6	89,6
15 Studiestöd	19,7	19,1	20,7	19,9	20,8	19,8	20,1	19,3	19,1	20,6	21,0	20,0	18,8
16 Utbildning och universitetsforskning[4]	31,4	33,3	40,9	42,0	44,0	43,7	46,5	42,2	44,5	49,0	52,9	53,1	52,5
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	7,6	7,8	8,1	8,4	8,7	9,0	9,6	10,1	10,1	10,1	10,5	10,7	10,8
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	5,6	4,7	3,2	3,3	3,1	3,1	2,9	2,4	2,1	2,1	1,5	1,3	1,1
19 Regional utveckling	3,0	3,2	3,2	3,4	3,3	3,3	3,3	2,9	2,8	3,3	3,4	3,3	3,3
20 Allmän miljö- och naturvård	1,8	2,1	2,7	2,5	3,1	4,0	4,5	4,3	4,7	5,5	5,2	5,0	4,6
21 Energi[8]	1,7	2,0	2,3	1,9	2,1	1,4	1,6	2,2	2,1	3,1	2,6	2,2	1,5
22 Kommunikationer	24,9	24,2	24,4	25,1	29,0	31,7	31,0	44,3	61,5	39,9	38,9	39,3	39,1
23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar	9,7	16,6	13,9	9,6	12,2	17,4	21,0	15,5	16,5	17,0	17,3	17,3	17,3
24 Näringsliv	3,8	3,2	3,2	3,1	3,5	3,6	3,9	4,3	12,8	6,4	5,1	4,8	4,9
25 Allmänna bidrag till kommuner[5]	97,5	100,6	102,3	72,4	69,8	57,3	60,2	73,0	64,8	74,0	67,3	72,5	72,5
26 Statsskuldsräntor m.m.[6]	90,2	81,3	67,3	42,2	52,7	32,7	49,5	47,3	48,2	31,9	28,0	36,6	42,8
27 Avgiften till Europeiska gemenskapen	22,3	23,3	20,6	18,3	25,6	25,6	25,9	26,6	31,5	22,4	33,3	33,1	32,2
Minskning av anslagsbehållningar										0,0	0,8	0,9	2,9
Summa utgiftsområden	**709,6**	**722,0**	**725,3**	**703,5**	**740,7**	**725,0**	**765,5**	**769,2**	**790,3**	**787,5**	**803,2**	**818,0**	**818,1**
Summa utgiftsområden exkl. statsskuldsräntor	**619,4**	**640,8**	**658,0**	**661,3**	**688,0**	**692,3**	**716,1**	**721,9**	**742,1**	**755,7**	**775,3**	**781,5**	**775,4**
Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten[7]	140,7	145,5	153,6	157,8	167,5	172,0	179,1	188,2	201,4	220,7	229,6	242,0	256,6
Takbegränsade utgifter	**760,0**	**786,3**	**811,6**	**819,1**	**855,6**	**864,3**	**895,2**	**910,1**	**943,4**	**976,4**	**1004,9**	**1023,5**	**1032,0**
Budgeteringsmarginal	5,0	4,7	0,4	2,9	2,4	5,7	11,8	27,9	13,6	14,6	15,1	26,5	48,0
Utgiftstak för staten	**765**	**791**	**812**	**822**	**858**	**870**	**907**	**938**	**957**	**991**	**1020**	**1050**	**1080**[9]

[1] År 2003 ökade utgifterna när det särskilda grundavdraget för förtidspensionärer slopades och ersattes av högre förtidspensioner, vilket beräknades till cirka 2,9 mdkr. År 2005 ökade utgifterna med 3,8 mdkr då bostadstillägg för personer med aktivitets- och sjukersättning fördes från UO 11 till UO 10. I och med att de allmänna försäkringskassorna förstatligades 2005, kom de att omfattas av de statliga tjänstepensionssystemet, vilket ökade utgifterna under UO 10 med 0,4 mdkr 2005.

[2] År 2003 ökade utgifterna med 16,5 mdkr när den bosättningsbaserade delen av utgifterna för folkpensionerna fördes över till statsbudgeten från ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten (7,0 mdkr) och folkpension och pensionstillskott ersattes med en beskattad garantipension (vilket beräknades till 9,5 mdkr). År 2005 minskade utgifterna med 3,8 mdkr då bostadstillägg för personer med aktivitets- och sjukersättning fördes från UO 11 till UO 10.

[3] Den 1 juli 2003 överfördes bidraget till skyddad anställning hos en offentlig arbetsgivare (OSA) från statsbudgetens utgiftssida till inkomstsidan. Årseffekten av detta beräknades till cirka 0,8 mdkr, varav hälften i tabell 6.12 har lagts in som en teknisk nedjustering 2003 och hälften som en teknisk nedjustering 2004. För 2008 överfördes OSA och särskilt anställningsstöd om cirka 2,3 mdkr från statsbudgetens inkomstsida till utgiftssidan.

[4] Under 2005-2006 överfördes 0,125 mdkr per år från UO 25 till UO 16, till följd av avvecklingen av den interkommunala ersättningen för riksrekryterande påbyggnadsutbildningar. År 2005 överfördes 3 mdkr från UO 16 till UO 25, och ytterligare 1 mdkr per år 2006–2007, avseende medel för personalförstärkning i skolan. Under 2007 tillfördes UO 25 1,22 mdkr avseende medel för statligt stöd för utbildning av vuxna, medan UO 16 minskade med 1,82 mdkr. År 2007 överfördes 2,0 mdkr från UO 16 till UO 25 avseende medel för personalförstärkning i förskolan. År 2009 beräknas ca 0,1 mdkr överföras från UO 16 till UO 25 avseende nya obligatoriska nationella prov och modersmålsundervisning i finska och jiddisch.

[5] Sammantaget skedde tekniska förändringar inom UO 25 med -4,8 mdkr 2000, -3,0 mdkr 2001, -3,5 mdkr 2002, -36,7 mdkr 2003, +0,1 mdkr 2004, -17,6 mdkr 2005, +0,9 mdkr 2006, +11,2 mdkr 2007och -12,7 mdkr 2008. För 2009 beräknas det sammantaget till +1,8 mdkr. Inkomstskattereformerna 2000-2002 innebar att statsbidragen till kommunerna sänktes med 4,8 mdkr 2000, 5 mdkr 2001 och 5,2 mdkr 2002. År 2001 höjdes statsbidragen med 2 mdkr p.g.a. ett höjt särskilt grundavdrag till pensionärer. År 2002 höjdes statsbidragen med 1,8 mdkr p.g.a. ett höjt grundavdrag för låg- och medelinkomsttagare. Samtidigt sänktes statsbidragen 2002 med 0,1 mdkr för att avdragsrätten för fackföreningsavgifter ersattes med en skattereduktion. År 2003 sänktes statsbidragen p.g.a. att kommunernas skatteinkomster ökade då den beskattade garantipensionen infördes, vilket beräknades till 9,5 mdkr. Sänkningen 2003 förklaras även av att kommunernas inkomster ökade genom att det särskilda grundavdraget för förtidspensionärer slopades, vilket beräknades till cirka 2,9 mdkr (se UO 10). Vidare höjdes statsbidragen 2003 med 4,3 mdkr p.g.a. att en skattereduktion för låginkomsttagare ersattes med avdrag. Under 2003 överfördes kommunmomssystemet till statsbudgetens inkomstsida, varvid statsbidragen reducerades med samma belopp (31,4 mdkr), vilket förklarar minskningen i statsbidragen 2003 i förhållande till tidigare år. Statsbidragen justerades även upp med 2,5 mdkr till följd av en grundavdragshöjning som ingick i den skatteväxlingen som förslogs i budgetpropositionen för 2003. Justeringen är också gjord med anledning av den utökade skatteväxlingen (+0,5 mdkr) som riksdagen beslutat om (bet. 2002/03:FiU3). Statsbidraget minskades 2004 med 0,22 mdkr p.g.a. justering av beräkningen för kommunkontosystemet. Nedjusteringen 2004 till följd av den justerade beräkningen är 1,367 mdkr. Av detta belopp avser 0,22 mdkr en permanent neddragning medan 1,147 mdkr är en engångsvis neddragning, vilket i tabell 2 inte har räknats som en teknisk förändring, men som däremot kan förklara en del av utgiftsutvecklingen. Ett kostnadsutjämningssystem för LSS infördes 2004 på statsbudgetens utgiftssida vilket ökade utgifterna med ca 1 miljard kronor. En lika stor förändring gjordes på statsbudgetens inkomstsida, varför förändringen är neutral för statsbudgetens saldo. För 2005 beräknas utgifterna för LSS-utjämning till nära 1,8 mdkr. På grund av en slutreglering av ålderspensionsreformen m.m. beräknas statsbidragen minska med 1,3 mdkr 2004. Nivåjustering gällde fr.o.m. 2003 men justerades först 2004, varför nedjusteringen avseende 2003 inträffade 2004. Detta resulterade i att neddragningen 2004 blev 2,6 mdkr i stället för 1,3 mdkr. En teknisk justering har gjorts med endast 1,3 mdkr motsvarande den permanenta neddragningen. En förändrad redovisning av det kommunala utjämningssystemet år 2005, som innebär en övergång till nettoredovisning, innebär tekniskt sett en minskning av utgifterna för det kommunala utjämningssystemet vilket också motiverat en minskning av utgiftstaket för staten om 26 mdkr. År 2005 överfördes 3 mdkr från UO 16 till UO 25, och ytterligare 1 mdkr per år 2006–2007, avseende medel för personalförstärkning i skolan. År 2005 tillfördes statsbidragen 4,7 mdkr, då tillfälliga stöd som tidigare fanns på statsbudgetens inkomstsida flyttades till statsbudgetens utgiftssida. Under 2005-2006 överfördes 0,125 mdkr per år från UO 25 till UO 16, till följd av avvecklingen av den interkommunala ersättningen för riksrekryterande påbyggnadsutbildningar. Under 2005–2006 ändrades avdragsrätten för den allmänna pensionsavgiften, vilket beräknades öka de kommunala skatteintäkterna med 2,94 mdkr 2005 och 3,06 mdkr 2006. Därför minskades statsbidragen i motsvarande mån. Samtidigt höjdes grundavdraget, vilket beräknades minska de kommunala skatteintäkterna med 3,72 mdkr 2005 och 2,5 mdkr 2006, varför statsbidraget höjdes i motsvarande mån. Under 2007 tillfördes UO 25 1,22 mdkr avseende medel för statligt stöd för utbildning av vuxna, medan UO 16 minskade med 1,82 mdkr. År 2007 överfördes 2,0 mdkr från UO 16 till UO 25 avseende medel för personalförstärkning i förskolan. För 2007 flyttades sysselsättningsstöd från statsbudgetens inkomstsida till utgiftssidan med 7,0 mdkr. För 2008 minskade UO 25 med 12,1 mdkr till följd av den statliga fastighetsskatten på bostäder slopades och ersattes av en fastighetsavgift som övergick till kommunerna. UO 25 minskade med ytterligare 0,9 mdkr under 2008 på grund av minskad avdragsrätt för pensionssparande. För 2009 beräknas UO 25 tillföras ca 2,0 mdkr på grund av höjt grundavdrag till pensionärer. UO 25 beräknas även öka 2009 med 0,1 mdkr på grund av att riksdagen godkänt ett avtal mellan Sverige och Danmark i vissa skattefrågor. Under samma år beräknas UO 25 minska med 0,3 mdkr till följd av höjd gräns för reseavdrag. År 2009 beräknas ca 0,1 mdkr överföras från UO 16 till UO 25 avseende nya obligatoriska nationella prov och modersmålsundervisning i finska och jiddisch.

[6] Ingår ej i de takbegränsade utgifterna.

[7] År 2003 minskade utgifterna med 7,0 mdkr när utgifterna för den bosättningsbaserade delen av folkpensionen fördes över till statsbudgetens UO 11.

[8] År 2007 fördes olika energistöd från statsbudgetens inkomstsida till utgiftssidan med cirka 1,1 mdkr, vilket inte har föranlett till en teknisk justering i tabell 2 men däremot kan förklara en del av utgiftsutvecklingen.

[9] Regeringens bedömning av utgiftstak för 2012 i 2009 års ekonomiska vårproposition.

Tabell 2 Utgifternas procentuella andel av takbegränsade utgifter, 2000–2012

Utfall 2000–2008, prognos 2009 och beräknat 2010–2012. Procent av takbegränsade utgifter. Anslagen har fördelats enligt de utgiftsområden de tillhör i statsbudgeten för 2009. Utgifter justerade för tekniska förändringar anges i kursiv stil.

Utgiftsområde		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1	Rikets styrelse	1,1	1,2	1,1	1,2	1,1	1,1	1,2	1,2	1,2	1,3	1,2	1,2	1,1
2	Samhällsekonomi och finansförvaltning	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1	1,3	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
3	Skatt, tull och exekution	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
4	Rättsväsendet	2,9	2,9	3,0	3,1	3,1	3,1	3,2	3,4	3,5	3,5	3,3	3,3	3,3
5	Internationell samverkan	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
6	Försvar och samhällets krisberedskap[1]	6,1	5,8	5,5	5,6	5,1	5,1	4,9	5,1	4,6	4,4	4,6	4,6	4,6
7	Internationellt bistånd	2,0	2,2	1,9	1,9	2,3	2,6	2,9	2,8	2,9	3,1	2,7	2,8	2,9
8	Migration	0,3	0,3	0,5	0,6	0,6	0,6	0,5	0,6	0,7	0,6	0,6	0,5	0,5
9	Hälsovård, sjukvård och social omsorg	3,8	3,7	3,8	4,2	4,3	4,4	4,7	5,1	5,2	5,6	5,8	5,8	5,9
10	Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp[2]	12,9	13,6	13,9	14,8	14,4	14,7	14,0	13,1	12,3	11,5	10,5	9,7	9,3
10	*Justerat för teknisk förändring[2]*	*13,7*	*14,5*	*14,8*	*15,3*	*14,9*	*14,7*	*14,0*	*13,1*	*12,3*	*11,5*	*10,5*	*9,7*	*9,3*
11	Ekonomisk trygghet vid ålderdom[3]	4,4	4,3	4,2	6,3	6,0	5,3	5,0	4,8	4,5	4,3	4,1	3,8	3,6
11	*Justerat för teknisk förändring[3]*	*6,0*	*5,9*	*5,7*	*5,9*	*5,5*	*5,3*	*5,0*	*4,8*	*4,5*	*4,3*	*4,1*	*3,8*	*3,6*
12	Ekonomisk trygghet för familjer och barn	6,4	6,6	6,6	6,8	6,7	6,8	7,1	7,1	7,0	7,0	6,9	7,0	7,0
13	Integration och jämställdhet	1,1	0,9	0,9	0,9	0,8	0,7	0,4	0,5	0,5	0,6	0,6	0,5	0,4
14	Arbetsmarknad och arbetsliv[4]	8,0	7,0	7,1	7,5	7,5	7,7	7,8	6,0	5,1	7,2	8,7	9,1	8,7
14	*Justerat för teknisk förändring[4]*	*8,2*	*7,1*	*7,3*	*7,7*	*7,8*	*7,9*	*8,0*	*6,3*	*5,1*	*7,2*	*8,7*	*9,1*	*8,7*
15	Studiestöd	2,6	2,4	2,5	2,4	2,4	2,3	2,2	2,1	2,0	2,1	2,1	2,0	1,8
16	Utbildning och universitetsforskning[1]	4,1	4,2	5,0	5,1	5,1	5,1	5,2	4,6	4,7	5,0	5,3	5,2	5,1
16	*Justerat för teknisk förändring[1]*	*3,2*	*3,3*	*4,1*	*4,2*	*4,2*	*4,4*	*4,7*	*4,6*	*4,7*	*5,0*	*5,3*	*5,2*	*5,1*
17	Kultur, medier, trossamfund och fritid	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0
18	Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	0,7	0,6	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
19	Regional utveckling	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
20	Allmän miljö- och naturvård	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,5	0,5	0,4
21	Energi[8]	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,2	0,1
22	Kommunikationer	3,3	3,1	3,0	3,1	3,4	3,7	3,5	4,9	6,5	4,1	3,9	3,8	3,8
23	Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar	1,3	2,1	1,7	1,2	1,4	2,0	2,3	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7
24	Näringsliv	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	1,4	0,7	0,5	0,5	0,5
25	Allmänna bidrag till kommuner[5]	12,8	12,8	12,6	8,8	8,2	6,6	6,7	8,0	6,9	7,6	6,7	7,1	7,0
25	*Justerat för teknisk förändring[5]*	*5,7*	*6,0*	*6,3*	*7,0*	*6,3*	*6,8*	*6,8*	*6,8*	*7,0*	*7,6*	*6,7*	*7,1*	*7,0*
26	Statsskuldsräntor m.m.[6]	11,9	10,3	8,3	5,1	6,2	3,8	5,5	5,2	5,1	3,3	2,8	3,6	4,1
27	Avgiften till Europeiska gemenskapen	2,9	3,0	2,5	2,2	3,0	3,0	2,9	2,9	3,3	2,3	3,3	3,2	3,1
	Minskning av anslagsbehållningar											0,1	0,1	0,3
	Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten[7]	*18,5*	*18,5*	*18,9*	*19,3*	*19,6*	*19,9*	*20,0*	*20,7*	*21,3*	*22,6*	*22,8*	*23,6*	*24,9*
	Justerat för tekniska förändringar[7]	*17,7*	*17,7*	*18,1*	*19,3*	*19,6*	*19,9*	*20,0*	*20,7*	*21,3*	*22,6*	*22,8*	*23,6*	*24,9*
	Takbegränsade utgifter	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Budgeteringsmarginal	0,7	0,6	0,0	0,4	0,3	0,7	1,3	3,1	1,4	1,5	1,5	2,6	4,7

För fotnoter se tabell 1

Nedan kommenteras de områden som uppvisar betydande förändringarna som andel av de takbegränsade utgifterna mellan 2000 och 2012.

Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap
Under perioden 2000–2012 minskar utgifterna för utgiftsområdet som andel av de takbegränsade utgifterna med 1,5 procentenheter, vilket främst beror på försvarsomställningen.

Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd
Utgifterna för utgiftsområdet beräknas öka från 15,3 miljarder kronor 2000 till 29,7 miljarder kronor 2012. Som andel av de takbegränsade utgifterna ökar utgifterna med 0,9 procentenheter under samma period. Utgiftsökningen beror främst på ökade utgifter under anslaget 1:1 *Biståndsverksamhet*. Biståndsramen ökar från 0,8 procent av bruttonationalinkomsten (BNI) 2000 till 1 procent av BNI från och med 2006.

Utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg
Utgifterna för utgiftsområdet beräknas öka med drygt 32 miljarder kronor mellan 2000 och 2012. Som andel av de takbegränsade utgifterna ökar utgifterna med 2,1 procentenheter under perioden. Detta förklaras främst av ökade utgifter för statlig assistansersättning, tandvårdsförmåner samt bidrag till läkemedelsförmånerna.

Utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp
Utgiftsområdet som andel av de takbegränsade utgifterna beräknas minska med 4,4 procentenheter under perioden 2000–2012 med hänsyn tagen till tekniska justeringar. Utgifterna under anslaget 1:1 *Sjukpenning och rehabilitering m.m.* minskade med ca 10 miljarder kronor 2000–2008, främst till följd av en minskad sjukfrånvaro. Antalet sjukpenningdagar var som högst 2002 med 94,5 miljoner. Sedan dess har de kontinuerligt minskat till 44,6 miljoner dagar 2008 och förväntas att fortsätta sjunka till 35,2 miljoner dagar 2012.

Utgifterna under anslaget 1:2 *Aktivitets- och sjukersättningar m.m.* ökade kraftigt mellan 2000 och 2008. Antalet personer med aktivitets- och sjukersättning (tidigare förtidspension) ökade från ca 430 000 personer 2000 till ca 540 000 personer 2008. Fram till 2012 bedöms detta antal minska, dels av demografiska skäl, dels som en effekt av regeringens reformer.

Utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom
Utgiftsområdet som andel av de takbegränsade utgifterna bedöms minska med 2,4 procentenheter under perioden 2000–2012 med hänsyn tagen till tekniska justeringar. Antalet personer utan inkomstrelaterad ålderspension minskar gradvis, samtidigt som den genomsnittliga nivån på inkomstrelaterad ålderspension höjs. Vidare bidrar följsamhetsindexeringen under perioden till att de reala pensionerna beräknas stiga. Sammantaget ger detta högre utgifter för ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten, vilket i förlängningen minskar behovet av garantipension och bostadstillägg som ingår i statsbudgeten.

Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv
Utgiftsområdet som andel av de takbegränsade utgifterna beräknas öka med 0,5 procentenheter under perioden 2000–2012 med hänsyn tagen till tekniska justeringar.

Utgifterna under anslaget 1:2 *Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd* samt 1:3 *Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser* minskade sammantaget med ca 22 miljarder kronor under perioden 2000–2008. Antalet öppet arbetslösa ökade från 204 000 personer 2000 till ca 260 000 personer 2005 och minskade därefter till 217 000 personer 2008. Antalet öppet arbetslösa beräknas att öka under prognosperioden till 352 000 personer 2012. Det genomsnittliga antalet deltagare per månad i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska program som redovisas på statsbudgetens utgiftssida inom utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv minskade från ca 113 000 personer 2000 till ca 85 000 personer 2008, och beräknas öka kraftigt till 218 000 personer 2012. Antalet platser i program som redovisas på statsbudgetens inkomstsida (anställningsstöd) ökade från i genomsnitt cirka 15 000 personer 2000 till nära 38 000 personer 2006. I och med att flera anställningsstöd avvecklats och det särskilda anställningsstödet flyttas från inkomst- till

utgiftssidan från och med den 1 januari 2008 redovisas inga arbetsmarknadspolitiska program på statsbudgetens inkomstsida från och med 2009.

Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning
Utgiftsområdet som andel av de takbegränsade utgifterna beräknas öka med 1,9 procentenheter under perioden 2000–2012 med hänsyn tagen till tekniska justeringar. Flera stora reformer har genomförts under perioden. Bland annat infördes maxtaxa inom barnomsorgen 2002 och en satsning på fler lärare och andra specialister i skolan genom ett riktat bidrag till personalförstärkning i skolan under perioden 2001–2007. Under 2005–2007 genomfördes även en riktad satsning på personalförstärkning i förskolan. Ökningen förklaras vidare av en permanent utökning av antalet högskoleplatser samt ökade satsningar på forskning.

Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner
Utgiftsområdet som andel av de takbegränsade utgifterna beräknas öka med 1,3 procentenheter under perioden 2000–2012 med hänsyn tagen till tekniska justeringar. De högre utgifterna beror främst på de förstärkningar av statsbidragen som syftar till att värna kvaliteten i skolan, vården och omsorgen.

Utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m.
Utgifterna under anslaget 1:1 *Räntor på statsskulden* har sjunkit från drygt 90 miljarder kronor 2000 till 33,1 miljarder kronor 2008. Den kraftiga utgiftsminskningen beror i huvudsak på lägre räntenivåer och minskad statsskuld. Utgifterna under utgiftsområdet beräknas öka till drygt 43 miljarder kronor 2012, vilket främst beror på att statsskulden ökar.

Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten
Utgifterna för ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten som andel av de takbegränsade utgifterna beräknas öka med 7,2 procentenheter under perioden 2000–2012 med hänsyn tagen till tekniska justeringar. Utgiftsökningen beror dels på att antalet pensionärer ökar, dels på att den genomsnittliga pensionen ökar.

2 Utgiftsförändringar till följd av reformer 2009–2012, statsbudgetens utgiftsområden

I tabell 3 redovisas de samlade budgeteffekterna i förhållande till föregående år av beslutade, föreslagna och aviserade eller tidigare aviserade reformer samt finansieringen av dessa. På så vis framgår på en övergripande nivå regeringens diskretionära prioriteringar på statsbudgeten utgiftssida.

Tabell 3 Utgiftsförändringar 2009–2012 i förhållande till föregående år av beslutade och aviserade reformer och finansieringar

Budgeteffekt i förhållande till föregående år. Minustecken innebär utgiftsbesparingar eller att temporära program upphör eller minskar i omfattning i jämförelse med föregående år.

Miljarder kronor	2009	2010	2011	2012
Anslagsökningar	8,74	-4,19	7,53	-1,97
Anslagsminskningar	-22,30	-7,31	-7,21	1,09
Anslagsförändringar uppdelat per utgiftsområde, netto[1]				
UO 1 Rikets styrelse	1,32	-1,04	-0,11	0,00
UO 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	-0,30	-0,16	0,00	0,00
UO 3 Skatt, tull och exekution	0,12	-0,09	0,00	0,00
UO 4 Rättsväsendet	0,35	-0,42	0,00	0,00
UO 5 Internationell samverkan	0,10	-0,22	0,00	0,00
UO 6 Försvar och samhällets krisberedskap	-0,17	-0,42	0,00	0,00
UO 7 Internationellt bistånd	0,59	-0,22	0,00	0,00
UO 8 Migration	-0,38	-0,10	-0,24	0,00
UO 9 Hälso- och sjukvård samt social omsorg	0,66	1,71	-0,32	0,00
UO 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp[2]	0,08	-1,77	-0,78	0,00
UO 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	0,01	0,00	0,00	0,00
UO 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	0,03	-0,03	0,00	0,00
UO 13 Integration och jämställdhet	-2,00	1,39	-0,02	0,00
UO 14 Arbetsmarknad och arbetsliv	3,21	-0,15	-2,31	-0,42
UO 15 Studiestöd	0,44	-0,04	-0,21	-0,12
UO 16 Utbildning och universitetsforskning	2,93	1,32	0,56	-0,14
UO 17 Kultur	0,08	-0,03	-0,01	0,00
UO 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	-0,40	-0,14	-0,02	0,00
UO 19 Regional utveckling	0,13	-0,10	-0,05	0,00
UO 20 Allmän miljö- och naturvård	0,35	-0,19	-0,17	0,00
UO 21 Energi	-0,03	-0,21	-0,40	0,00
UO 22 Kommunikationer[3]	-21,85	-1,68	-0,48	-0,20
UO 23 Jord- och skogsbruk	0,01	-0,42	-0,06	0,00
UO 24 Näringsliv[4]	-6,46	-1,35	-0,26	0,00
UO 25 Allmänna bidrag till kommuner	7,61	-6,73	5,22	0,00
UO 27 Avgiften till Europeiska gemenskapen	-0,01	-0,42	0,00	0,00
Summa Anslagsförändringar	-13,56	-11,50	0,32	-0,88
Lånefinansierade infrastrukturinvesteringar[5]	22,40	-0,60	-2,20	-2,40
Summa Anslagsförändringar inkl. lånefinansierade infrastrukturinvesteringar	8,84	-12,10	-1,88	-3,28

[1] Anslagsförändringar till följd av den makroekonomiska utvecklingen och volymförändringar i transfereringssystemen m.m. ingår ej (se avsnitt 8.2.2).
[2] Hänsyn tagen till återställ antagandeinkomst för ålderpensionsavgifterna för personer med sjuk- och aktivitetsersättning från 2008. Vilket ger en nivåhöjning av anslagen med 1,8 miljarder kronor från 2009. Beloppet för 2008 regleras 2011 då anslagen ökas engångsvis med ytterligare 1,8 miljarder kronor. De offentliga finansiella sparandet påverkas dock mindre eftersom ålderspensionssystemets inkomster ökar nästan lika mycket.
[3] 2009 minskar anslagen under utgiftsområde 22 med 25 miljarder kronor i jämförelse med 2008 t.f.a. att 25 miljarder kronor anvisas på tilläggsbudget i budgetpropositionen för 2009 i syfte att genomföra extra amorteringar av infrastrukturlån engångsvis 2008.
[4] 2009 minskar anslagen under utgiftsområde 24 Näringsliv med 8 miljarder kronor i jämförelse med 2008 t.f.a. att 8 miljarder kronor anvisas på tilläggsbudget med anledning av kapitaltillskott till AB Svensk Exportkredit, Almi Företagspartner AB och FoU-bolag inom fordonsindustrin.
[5] Posten visar förändringen av nettoupplåningen för väg- och järnvägsobjekt. Nettoupplåning utgör skillnaden mellan nyupplåning och amortering. För 2008 genomfördes en extra amortering om 25 mdkr vilket förklarar den stora skillnaden mellan 2008 och 2009.

Bilaga 4

Utvidgad redovisning av bedömningen av finanspolitikens hållbarhet

Bilaga 4

Utvidgad redovisning av bedömningen av finanspolitikens hållbarhet

Innehållsförteckning

Inledning 5

1 Förutsättningar, antaganden och framskrivningsmetoder efter 2012 5
- 1.1 Demografiska förutsättningar 5
- 1.2 Ekonomiska förutsättningar och antaganden 5
- 1.3 Metod vid övergången från prognos till långsiktig kalkyl 7
- 1.4 Framskrivning av offentlig konsumtion 7
- 1.5 Framskrivning av offentliga inkomster 7
- 1.6 Framskrivning av offentliga transfereringar 9
- 1.7 Framskrivning av ålderspensionerna 9

2 Beräkningsmodeller 10
- 2.1 AMOD en arbetsmarknadsmodell 10
- 2.2 CMOD en konsumtionsmodell 10
- 2.3 SESIM en pensionsmodell 10
- 2.4 FIMO en huvudmodell för långsiktsberäkningarna 11

3 Hållbarhetsindikatorer 11
- 3.1 S2-indikatorn 11
- 3.1.1 Den beräkningstekniska överföringens inverkan på S2 12
- 3.2 NPS-indikatorn 12
- 3.3 Skuldkvoten 12

4 Beskrivning av scenarier 12
- 4.1 Basscenario 13
- 4.2 Ofinansierad transferering 13
- 4.3 Högre vårdkostnader 13
- 4.4 Förbättrad hälsa bland de äldre 13
- 4.5 Högre produktivitetstillväxt 14
- 4.6 Bättre integration på arbetsmarknaden 14
- 4.7 Högre arbetslöshet 14
- 4.8 Lägre arbetskraftsdeltagande 14
- 4.9 Senarelagd utträdesålder från arbetsmarknaden 15

5 Jämförelse med budgetpropositionen för 2009 15

Tabellförteckning

1 Demografiska antaganden 6
2 Makroekonomiska förutsättningar i basscenariot 6
3 Offentlig konsumtion i basscenariot 8
4 Skatter och avgifter i basscenariot 8
5 Skatte- och avgiftsbaser 9
6 Offentliga transfereringar i basscenariot 9
7 Ålderspensionssystemet i basscenariot 10
8 Hållbarhetsindikatorer i de olika scenarierna 13
9 Offentliga finanser i basscenariet 16
10 Offentliga finanser, skillnader (basscenario) mellan denna proposition och budgetproposition för 2009 16

Inledning

I kapitel 12 bedöms finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. För att inte tynga kapitlet med detaljer redovisas dessa istället i denna bilaga.

I första avsnittet, redogörs för de förutsättningar, antaganden och framskrivningsmetoder som används under perioden 2013 till 2099 i det s.k. basscenariot. I avsnitt 2 beskrivs de beräkningsmodeller som används. Avsnitt 3 innehåller en beskrivning av olika hållbarhetsindikatorer. I avsnitt 4 presenteras ett antal alternativscenarier. Avslutningsvis, i avsnitt 5, redovisas en jämförelse mellan basscenariot i budgetpropositionen för 2009 och basscenariot i denna proposition.

1 Förutsättningar, antaganden och framskrivningsmetoder efter 2012

Den viktigaste förutsättningen i de långsiktiga kalkylerna är befolkningsprognosen (se avsnitt 12.3). Den har stor betydelse för såväl tillväxt som behovet av offentliga tjänster och transfereringar.

Utöver befolkningsprognosen behöver ett antal makroekonomiska antaganden göras.

Dessutom måste också metoden som används vid övergången från prognosår till långsiktsår preciseras.

Val av antaganden och framskrivningsmetoder är beroende av vilken frågeställning som ska belysas och besvaras. Ett vanligt antagande som används på flera områden, trots att det inte nödvändigtvis är det mest sannolika, är ”oförändrat beteende”. Det används för att skapa tydlighet och göra jämförelser med dagsläget möjliga.

1.1 Demografiska förutsättningar

Kalkylerna bygger på Statistiska centralbyråns befolkningsprognos från maj 2008. (Se tabell 1.)

1.2 Ekonomiska förutsättningar och antaganden

Den totala sysselsättningen och antalet arbetade timmar styrs direkt av befolkningsutvecklingen på längre sikt. Framskrivning sker i grupper efter ålder, kön och födelseland. Graden av deltagande på arbetsmarknaden antas då vara konstant i respektive befolkningsgrupp. Det kan tolkas som ett ”oförändrat arbetsmarknadsbeteende”, dvs medelarbetstid, sysselsättningsgrader och arbetslöshet är oförändrade i varje befolkningsgrupp. De första åren i långsiktskalkylen påverkas dock arbetsmarknadsutvecklingen, förutom av demografin, även av att ekonomin anpassas mot jämvikt och effekter av tidigare genomförd utbudsstimulerande politik. (Se avsnitt 1.3 i denna bilaga.)

Sysselsättningen i offentlig sektor utvecklas i linje med den demografiskt betingade konsumtionen. I privat sektor bestäms sysselsättningen som skillnaden mellan total sysselsättning och sysselsättning i offentlig sektor.

Produktivitetsantagandet i näringslivet har sin utgångspunkt i en analys av den historiska utvecklingen. Den trendmässiga produktivitetsutvecklingen i näringslivet antas vara 2,4 procent från år 2013 till 2020. Därefter minskar den successivt till 2,2 procent år 2030 och ligger sedan kvar på den nivån. I ett internationellt perspektiv är den svenska produktivitetsutvecklingen stark och det är rimligt att anta att den på sikt anpassas ner mot internationella tillväxttakter. Produktivitetsutvecklingen i offentlig sektor antas vara noll från 2013[1].

Utvecklingen av arbetade timmar och produktivitetsutvecklingen ger BNP-tillväxten.

Riksbanken antas driva en penningpolitik så att en inflation på två procent nås.

I samtliga kalkyler antas att lönekostnads- och därmed bruttovinstandelen i näringslivet på sikt är konstant. Detta uppnås genom att timlönerna anpassas. En högre produktivitet skapar utrymme för högre löner.

[1] Tidigare var produktivitetsutvecklingen i offentlig sektor per definition noll i nationalräkenskaperna. Dessa principer har nu reviderats så att produktivitetsnivån i vissa delar av offentlig sektor kan variera över tiden. De resultat som hittills redovisats ger dock lite vägledning och antagandet om konstant produktivitet behålls därför i de långsiktiga projektionerna som presenteras här.

Tabell 1 Demografiska antaganden

	2000	2008	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Födelsetal	1,55	1,90	1,91	1,88	1,86	1,87	1,87	1,87
Medellivslängd, kvinnor	82,0	83,1	83,3	84,4	85,2	85,8	86,3	86,8
Medellivslängd, män	77,4	79,0	79,4	80,9	82,1	83,1	83,8	84,4
Nettomigration	24 600	43 400	32 500	17 500	17 400	16 100	14 900	14 400

Källa: Statistiska centralbyrån.

Tabell 2 Makroekonomiska förutsättningar i basscenariot

	2000	2008	2010	2015	2020	2030	2040	2050	2060
Procentuell förändring									
Befolkning, 16-64 år[1]	0,5	0,5	0,1	-0,3	0,0	-0,1	0,2	0,1	0,2
Arbetskraftsdeltagande, 16-64 år[5]	0,6	0,3	-2,6	1,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
Sysselsatta, 16-64 år	2,2	0,9	-3,3	1,6	0,1	-0,2	0,2	0,1	0,2
Arbetade timmar	1,1	1,6	-2,3	1,8	0,0	-0,1	0,2	0,1	0,2
Produktivitet i näringslivet[2]	4,3	-2,7	3,5	2,3	2,4	2,2	2,2	2,2	2,2
BNP, fasta priser	4,4	-0,2	0,2	4,0	2,1	1,8	2,2	2,0	2,2
BNP per capita	4,1	-0,9	-0,4	3,6	1,7	1,6	2,0	1,8	2,1
BNP-produktivitet	3,8	-1,8	2,5	2,0	1,9	1,7	1,9	1,9	2,0
BNP-deflator	1,5	3,3	0,4	2,3	2,4	2,4	2,2	2,3	2,0
KPI, årsgenomsnitt	0,9	3,4	0,3	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Timlön[3]	5,4	4,7	2,1	4,4	4,6	4,5	4,2	4,3	4,1
Procent									
Realränta[4]	4,5	0,5	2,7	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Sysselsättningsgrad, 16-64 år	74,1	75,2	70,4	76,1	76,7	76,4	76,3	76,8	76,9
Öppen arbetslöshet, 16-64 år[5]	5,3	4,6	7,1	4,8	4,6	4,4	4,4	4,3	4,3
ILO-arbetslöshet, 16-64 år	6,8	6,1	11,0	6,9	6,3	5,9	5,9	5,8	5,8

[1] Befolkningen per den 31 december.
[2] Näringslivet inklusive hushållens ideella organisationer.
[3] Utbetald timlön bland anställda.
[4] Femårig statsobligation.
[5] Gammal definition, dvs. de heltidsstuderande som sökt arbete ingår inte.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Lönerna i offentlig sektor växer i takt med lönerna i privat sektor. De ekonomiska beräkningsförutsättningarna framgår av tabell 2.

Antaganden för avkastning på kapital

På lång sikt antas de genomsnittliga inkomst- och utgiftsräntorna vara desamma i samtliga sektorer i ekonomin. Den antagna nominella räntesatsen är 5 procent. Med en inflation på 2 procent är realräntan därmed 3 procent. Under de första sex åren av långsiktskalkylen sker en gradvis anpassning till det långsiktiga räntеantagandet.

Förutom räntebärande tillgångar finns även icke räntebärande tillgångar. Avkastningen på dessa tillgångar består av aktieutdelningar och värdeförändring. Utdelningarna antas på sikt uppgå till 3 procent och värdeökningen till 2 procent. Därmed uppgår den totala avkastningen till 5 procent, vilket är densamma som för räntebärande tillgångar.

Det är troligt att det även på lång sikt kommer att förekomma skillnader mellan inlånings- och utlåningsräntor och att skillnader kommer att finnas mellan sektorer. Det är även troligt att avkastningen på icke räntebärande tillgångar är högre än för räntebärande på lång sikt. Antagandet för avkastningen på finansiellt kapital är dock till för att förenkla och för att undvika att fokus i analysen flyttas från centrala frågor till frågor runt skulddynamiken.

1.3 Metod vid övergången från prognos till långsiktig kalkyl

Nedan redogörs för hur frågor som lågt resursutnyttjande i utgångsläget, effekter av regeringens arbetsmarknadspolitik och persistenseffekter[2] hanteras i kalkylerna.

På lång sikt är det omöjligt att förutse konjunkturcykler. Ekonomin antas därför på medellång sikt anpassas mot ett läge med normalt resursutnyttjande. Den ordinarie prognosen har slutår 2012 och framskrivningen börjar 2013. För de närmaste två åren (2009 och 2010) görs en konjunkturprognos som inkluderar en bedömning av resursutnyttjandet. Därefter antas att ekonomin anpassas mot ett normalt konjunkturläge. I denna proposition är resursutnyttjandet exceptionellt lågt 2010 och ekonomin bedöms inte anpassas till ett fullt resursutnyttjande förrän 2015.

De reformer som regeringen har beslutat om i denna och tidigare propositioner antas ha fått fullt genomslag till 2015.

Det faktum att resursutnyttjandet normaliseras 2013–2015, innebär att sysselsättning och BNP växer betydligt snabbare än en långsiktig trend dessa år. Även återstående effekter av tidigare genomförd arbetsmarknadspolitik bidrar till att förbättra utvecklingen. BNP växer därmed i genomsnitt med hela 5,0 procent dessa år.

Det extremt svaga konjunkturläget kommande år bedöms få persistenseffekter på arbetsmarknaden. Men på riktigt lång sikt har extrema konjunktursvackor ingen bestående effekt. I takt med att åren går, äldre generationer pensioneras och yngre träder in i arbetslivet kommer sysselsättningsgraderna successivt att återställas. Denna anpassning antas pågå till och med 2027.

Under perioden 2015–2027 skrivs utvecklingen således fram med demografin och effekten av ”utfasningen” av tidigare persistenseffekter. Det förekommer inga konjunkturcykler utan ekonomin befinner sig då i fullt resursutnyttjande, dvs. BNP-gapet är noll.

[2] Persistenseffekter innebär att en del av dem som förlorar sina arbeten inte kommer tillbaka till yrkeslivet, även när konjunkturläget har vänt. Denna situation är vanligare bland äldre.

1.4 Framskrivning av offentlig konsumtion

Beräkningen av den offentliga konsumtionen bygger på ålders- och könsfördelade kostnader för olika ändamål (t.ex. skola, vård och omsorg). Samtliga utgiftsområden skrivs fram i volym med den demografiska utvecklingen. (Se beskrivning av CMOD i avsnitt 2.2 i denna bilaga.) Det innebär att realt sett tilldelas, t.ex. en 70-årig kvinna, lika mycket offentliga tjänster år 2050 som 2012. Det skulle kunna tolkas som ett uttryck för ”oförändrad standard” i offentlig service. I en personalintensiv verksamhet som barnomsorg, skulle det kunna tolkas som ”oförändrad personaltäthet”.

Priset på offentlig konsumtion har en utveckling som är något svagare än lönerna, men starkare än priset på BNP och KPI. Det beror på att konsumtionen till viss del består av varor. EU:s Ageing Working Group skriver fram priset med enbart löneutvecklingen. I beräkningarna antas att produktivitetsutvecklingen i all offentlig verksamhet är noll. I tabell 3 presenteras den offentliga konsumtionen uppdelad på verksamheter.

1.5 Framskrivning av offentliga inkomster

Vid beräkning av de offentliga inkomsterna är de implicita skattekvoterna konstanta framöver, med undantag för de kvoter som har konjunkturvariationer. Där sker en anpassning till normalnivåer till 2015. Metoden har valts för att avspegla ”oförändrade skatteregler”. Den aggregerade skattekvoten kommer att variera om skattebaserna utvecklas på annat sätt än BNP. I tabell 4 redovisas den offentliga sektorns skatter och avgifter som andel av BNP och som andel av respektive skattebas (implicit skattesats) samt skattebasens andel av BNP. I tabell 5 anges skatternas och avgifternas respektive bas.

En mindre del av kostnaderna för välfärdstjänsterna finansieras genom brukaravgifter som exempelvis barnomsorgsavgifter. I beräkningarna har antagits att dessa avgifter ökar i takt med en kombination av KPI och löner. Det innebär att inkomsterna från avgifter ökar i en snabbare takt än om dagens maxtaxor blir bestående.

Tabell 3 Offentlig konsumtion i basscenariot

Procent av BNP

	2008	2010	2015	2020	2030	2040	2050	2060
Summa konsumtion	26,4	28,8	25,1	25,4	26,7	27,0	27,0	27,4
Barnomsorg	1,7	1,9	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7
Ungdomsutbildning	3,9	4,1	3,5	3,6	3,8	3,7	3,6	3,8
Vuxenutbildning	1,2	1,3	1,2	1,1	1,1	1,1	1,0	1,0
Sjukvård	6,6	6,9	6,2	6,3	6,6	6,7	6,6	6,7
Äldreomsorg/handikapp	3,9	4,4	3,9	4,1	4,9	5,3	5,5	5,6
Övrig verksamhet	9,2	10,2	8,7	8,6	8,7	8,6	8,5	8,5

Anm. Siffrorna för de olika användningsområdena är en demografisk framskrivning. Övrig verksamhet är beräknad som en residual av total och de olika användningsområdena.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 4 Skatter och avgifter i basscenariot

Procent av BNP

	2000	2008	2010	2015	2020	2030	2040	2050	2060
Skatter och avgifter	51,3	47,0	46,3	44,8	45,4	46,3	46,6	46,5	46,7
Hushållens direkta skatter och avgifter									
Andel av BNP	21,1	16,9	17,0	16,0	16,0	16,2	16,2	16,2	16,3
Implicit skattesats för direkta skatter	29,3	23,2	22,0	22,0	21,8	21,8	21,8	21,8	21,8
Skattebasen för direkta skatter som andel av BNP	62,4	61,3	64,4	60,4	60,9	61,6	61,8	61,3	61,7
Implicit skattesats för avgifter	5,9	5,9	5,9	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0
Skattebasen för avgifter som andel av BNP	47,3	45,8	47,5	44,8	45,2	45,8	46,1	46,5	46,6
Företagens direkta skatter									
Andel av BNP	3,8	3,3	2,9	3,6	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5
Implicit skattesats	13,3	11,8	10,5	11,5	11,5	11,5	11,5	11,5	11,5
Skattebasen som andel av BNP	28,4	27,7	27,3	31,0	30,8	30,4	30,4	30,6	30,6
Indirekta skatter[1]									
Andel av BNP	13,3	13,8	14,1	13,5	14,1	14,6	14,8	14,6	14,7
Implicit skattesats	27,0	29,8	29,0	27,9	27,5	27,3	27,1	27,1	27,0
Skattebasen som andel av BNP	49,4	46,5	48,5	48,3	51,1	53,6	54,5	54,0	54,3
Arbetsgivaravgifter och egenföretagaravgifter[2]									
Andel av BNP	13,1	13,0	12,4	11,8	11,8	12,0	12,1	12,2	12,2
Implicit skattesats	32,0	31,3	29,5	29,1	29,1	29,1	29,1	29,1	29,1
Skattebasen som andel av BNP	41,0	41,4	42,1	40,4	40,6	41,2	41,6	41,9	42,1

[1] Exklusive löneberoende indirekta skatter.
[2] Inklusive löneberoende indirekta skatter.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 5 Skatte- och avgiftsbaser

Skatter och avgifter	Skatte- och avgiftsbas
Hushållens direkta skatter	Beskattningsbar inkomst
Hushållens avgifter	Lönesumman och beskattningsbara transfereringar
Företagens direkta skatter	Näringslivets vinst
Indirekta skatter[1]	Privat konsumtion
Arbetsgivaravgifter och egenföretagaravgifter[2]	Lönesumma

[1] Exklusive löneberoende indirekta skatter.
[2] Inklusive löneberoende indirekta skatter.

1.6 Framskrivning av offentliga transfereringar

Transfereringarna skrivs fram med relevanta makrovariabler och befolkningsutvecklingen. För en stor del av de offentliga transfereringarna finns ett regelverk som automatiskt höjer utgifterna i takt med löneutvecklingen. Det gäller för pensioner som räknas upp med inkomstindex, och delvis även för transfereringar som ersätter inkomstbortfall, t.ex. sjuk- och föräldraförsäkringen.

Även transfereringar som saknar en automatisk standardsäkring, antas i långsiktskalkylen öka i takt med lönerna. En sådan standardsäkring motverkar den urholkning av transfereringarna som skulle ske om kalkylen enbart byggde på strikt oförändrade regler. Standardsäkringen förutsätter därmed att vissa reformer genomförs i takt med att ekonomin växer.

Även vissa transfereringar har konjunkturvariationer och dessa anpassas till normalnivåer. Den offentliga sektorns transfereringsutgifter som andel av BNP framgår av tabell 6.

1.7 Framskrivning av ålderspensionerna

Beräkningen av pensionsutgifterna bygger på den demografiska utvecklingen, de ekonomiska förutsättningarna samt gällande regelverk. Genomsnittlig pensionsålder antas vara oförändrad på sikt. I tabell 7 redovisas ålderspensionssystemets inkomster och utgifter samt dess finansiella ställning.

Tabell 6 Offentliga transfereringar i basscenariot

Procent av BNP

	2000	2008	2010	2015	2020	2030	2040	2050	2060
Summa transfereringar	21,0	19,1	22,4	19,6	20,0	20,2	20,1	19,4	19,5
Transfereringar till hushåll	18,0	15,8	18,4	16,1	16,5	16,7	16,5	15,8	16,0
Ålderdom	8,3	8,3	9,5	8,5	8,5	8,6	8,5	7,7	7,9
Ohälsa	3,8	3,5	3,4	3,2	3,3	3,4	3,4	3,4	3,4
Barn/studier	2,3	2,1	2,4	2,2	2,2	2,2	2,2	2,3	2,3
Arbetsmarknad	1,9	0,7	1,7	1,0	1,1	1,0	1,1	1,0	1,0
Övrigt	1,7	1,3	1,5	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
Transfereringar till företag	1,9	1,7	2,2	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9
Transfereringar till utland	1,1	1,6	1,8	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7

Anm,: Ålderdom = ålderspension, efterlevandepension, statliga och kommunala avtalspensioner samt bostadstillägg till pensionärer, Ohälsa = sjuk- och arbetsskadeförsäkring, sjuk- och aktivitetsersättning samt assistansersättning, Barn/studier = barnbidrag, föräldraförsäkring, underhållsstöd och studiebidrag, Arbetsmarknad = ersättning vid arbetslöshet och arbetsmarknadsutbildning samt lönegaranti.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 7 Ålderspensionssystemet i basscenariot

Procent av BNP

	2000	2008	2010	2015	2020	2030	2040	2050	2060
Inkomster	8,0	7,4	7,4	6,9	6,9	6,7	6,6	6,6	6,6
Avgifter	6,5	6,4	6,6	6,2	6,3	6,4	6,4	6,5	6,5
Räntor, utdelningar m,m,	1,4	1,0	0,8	0,6	0,6	0,3	0,1	0,1	0,1
Utgifter	8,3	6,4	7,6	6,9	7,0	7,0	6,9	6,4	6,5
Pensioner	6,2	6,3	7,4	6,8	6,8	6,9	6,8	6,3	6,4
Övrigt	2,2	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Finansiellt sparande	-0,4	1,0	-0,1	-0,0	-0,1	-0,3	-0,4	0,2	0,1
Finansiella tillgångar, netto	32,4	22,0	22,9	17,3	14,3	9,0	3,4	2,2	3,0

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

2 Beräkningsmodeller

Till de långsiktiga projektionerna används fyra olika modeller. I tre förmodeller görs beräkningar på mycket detaljerad nivå. Den demografiska utvecklingen har stor betydelse i dessa. Resultaten från dessa används sedan i en huvudmodell (FIMO).

2.1 AMOD en arbetsmarknadsmodell

I den första förmodellen (AMOD) beräknas utvecklingen på arbetsmarknaden med hjälp av data från Arbetskraftsundersökningen (AKU). Deltagandet på arbetsmarknaden varierar över livscykeln, mellan kön och mellan personer med olika födelseland. Modellen bygger på arbetsmarknadsstatistik för personer i åldrarna 15–74 år uppdelad på män och kvinnor med olika födelseland i ettårsklasser. Det finns fyra olika födelseområden, Sverige, Norden utom Sverige, Europa utom Norden och utanför Europa. Det gör att det finns totalt 480 (=60*2*4) olika grupper.

För respektive grupp beräknas olika kvoter som t.ex. sysselsättningsgrad, arbetskraftsdeltagande och medelarbetstid. I basscenariot antas dessa kvoter vara konstanta från ett visst år. Det kan tolkas som att ”arbetsmarknadsbeteendet” är oförändrat. Dessa kvoter och befolkningsprognosen används sedan för att skriva fram olika arbetsmarknadsvariabler. I alternativscenarier kan de olika kvoterna ändras för att beskriva en förändring i beteendet.

2.2 CMOD en konsumtionsmodell

I den andra förmodellen (CMOD) beräknas utvecklingen av offentlig konsumtion uppdelat på staten, primärkommunerna och landstingen. Ålders- och könsfördelade kostnader och nyttjandegrader hämtas från Inkomstfördelningsundersökningen (HEK) från 2004/2006 för ett antal olika ändamål som barnomsorg, utbildning (grundskola, gymnasium, högskola, övrig utbildning), vård (öppen och sluten vård, och tandvård), äldreomsorg/handikapp (hemtjänst, särskilt boende, färdtjänst, dagaktiviteter m.m.). I modellen skrivs den offentliga konsumtionen fram med den demografiska utvecklingen och kostnaden och nyttjandegrader per åldersgrupp och kön inom de olika verksamhetsområdena. Konsumtionen av tjänster som inte har åldersspecifik fördelning skrivs fram med totala befolkningen.

2.3 SESIM en pensionsmodell

Den sista förmodellen (SESIM) används för att beräkna pensionsutgifterna. Som input till denna modell behövs ett antal ekonomiska förutsättningar som t.ex. BNP, sysselsättning och KPI. I praktiken genereras dessa förutsättningar delvis i huvudmodellen (FIMO), vilket innebär att modellerna måste köras parallellt. (Se www.sesim.org för en detaljerad beskrivning.)

2.4 FIMO en huvudmodell för långsiktsberäkningarna

I huvudmodellen (FIMO) görs den slutliga beräkningen. Det är en beräkningsmodell som bygger på nationalräkenskapsdata och består av sju sektorer: stat, primärkommun, landsting, pensionssystem, hushåll, företag och utlandssektorn. I modellen finns offentliga utgifter och inkomster relativt detaljerat fördelat på staten, primärkommuner, landsting och ålderspensionssystemet. Modellen innehåller även ekonomiska variabler såsom BNP uppdelat på olika komponenter, sysselsättning, arbetslöshet, arbetade timmar, löner, priser, räntor osv.

Modellen är ett slutet system i den meningen att en inkomst i en sektor alltid motsvaras av en utgift i en annan. Därigenom garanteras exempelvis att sparandet i staten, kommunsektorn och pensionssystemet summerar till den offentliga sektorns sparande, eller att sparandet i de inhemska sektorerna summerar till sparandet gentemot utlandet, dvs. bytesbalansen.

Ekvationerna i FIMO utgörs av förenklade beskrivningar av regler för skatter och transfereringar. Varje inkomst eller utgift sätts i relation till en ekonomisk bas såsom t.ex. KPI, BNP, lönesumma, arbetslöshet eller ränta. Det vanligaste är att den relation som råder det sista året ligger fast framöver, vilket kan tolkas som oförändrade regler. Om reglerna ska ändras framöver, måste dessa relationer eller kvoter förändras. Vissa av dessa relationer är inte i jämvikt 2012 och anpassas därför successivt till normalnivåer. Därefter är de oförändrade.

3 Hållbarhetsindikatorer

Vid bedömningen av den finanspolitiska hållbarheten kan flera olika hållbarhetsmått användas. De olika indikatorerna har olika fördelar och kompletterar varandra. I avsnittet nedan beskrivs S2-indikatorn, NPS-indikatorn (nödvändigt primärt sparande) och skuldkvoten. S2 och NPS är indikatorer som anger vad som krävs för att skulden ska stabiliseras på sikt. Måtten har samma utgångspunkt och är två olika sätt att presentera samma sak.

3.1 S2-indikatorn

S2-indikatorn är härledd från den offentliga sektorns intertemporala[3] budgetrestriktion. Den har villkoret att totala offentliga utfästelser som offentlig nettoskuld[4] i utgångsläget och diskonterade framtida utgifter ska täckas av diskonterade framtida inkomster. Om så är fallet är de offentliga finanserna långsiktigt hållbara. Att den intertemporala budgetrestriktion ska vara uppfylld innebär inte att skulden når någon specifik nivå i framtiden. Det innebär endast att skuldnivån som andel av BNP stabiliseras.

Indikatorn mäter storleken på den permanenta budgetförstärkning, som andel av BNP, som krävs i utgångsläget för att uppfylla restriktionen. Hållbarhetsindikatorn S2 definieras på följande sätt:

$$S_2 = \left[rD_{t_0} - PB_{t_0} \right] + \left[-r \sum_{t=t_0+1}^{t_b-1} \Delta PB_t \Big/ (1+r)^{t-t_0} \right] + \left[-\Delta PB_{t_b} \Big/ (1+r)^{t_b-t_0} \right]$$

S2	permanent budgetförstärkning som andel av BNP
t	index för året
t0	startår 2008
tb	slutår för underliggande offentligfinansiell projektion 2099
Dt	nettoskuld som andel av BNP
PBt	justerat primärt finansiellt sparande som andel av BNP
ΔPBt	förändring av justerat primärt finansiellt sparande relativt startåret, dvs. ΔPBt=PBt–PBt0
r	diskonteringsfaktorn, dvs. skillnaden mellan nominell ränta och nominell BNP-tillväxt

Den första komponenten beskriver ”belastningen”, skuldsituationen och den budgetmässiga situationen, i utgångsläget.

[3] En intertemporal budgetrestriktion är en budgetrestriktion som inte är knuten till enbart en period utan är en restriktion som ska uppfyllas över flera perioder. I definitionen av S2-indikatorn sträcker sig denna period in i oändligheten.

[4] Av praktiska skäl använder AWG (Ageing Working Group) Maastrichtskulden i sina beräkningar. Det innebär att S2 i deras beräkningar är svåra att jämförbara med beräkningarna i denna proposition där nettoskulden används.

De sista två komponenterna relaterar till den framtida utvecklingen av kostnader och intäkter, som tar sig uttryck i ett förändrat justerat primärt finansiellt sparande.

I kapitel 12 redovisas perioden fram till och med 2060. För att öka precisionen vid beräkningarna av S2, har perioden förlängts till 2099.

Ett negativt värde på hållbarhetsindikatorn anger att de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara enligt S2 och att det dessutom finns utrymme för budgetförsvagningar. Ett positivt värde på S2 innebär det omvända, dvs. en permanent budgetförstärkning måste genomföras motsvarande indikatorns värde, för att de offentliga finanserna ska bli hållbara.

Det är viktigt att komma ihåg att det är en mycket stor osäkerhet i dessa beräkningar. De ska användas för att visa om det finns potentiella framtida problem.

3.1.1 Den beräkningstekniska överföringens inverkan på S2

En beräkningsteknisk överföring har i tidigare propositioner använts för att uppnå ett överskott på en procent 2015. Efter 2015 har överföringen legat kvar som en konstant andel av BNP. I denna proposition används ingen överföring. Vid jämförelsen av S2 mellan olika propositioner är det viktigt att vara medveten om hur överföringen påverkar S2.

En överföring som är permanent och ligger som konstant andel av BNP från utgångsåret 2008 påverkar S2 fullt ut. Det innebär att om överföringen motsvarar en procent av BNP så kommer S2 att öka med 1,0. Om överföringen istället läggs in något senare t.ex. 2015 kommer effekten på S2 bli marginellt mindre. S2 ökar då med knappt 1,0.

3.2 NPS-indikatorn

NPS-indikatorn (nödvändigt primärt sparande) är endast en alternativ presentation av implikationen av hållbarhetsindikatorn S2. Indikatorn säger vilket primärt justerat sparande som krävs i genomsnitt under en viss period, för att de offentliga finanserna ska vara långsiktigt hållbara. NPS-indikatorn uttrycker ett genomsnittligt mål för det justerade primära sparandet för att uppnå långsiktig hållbarhet. S2 å andra sidan uttrycker en avvikelse från det justerade primära sparandet som krävs i utgångsläget för att uppnå hållbarhet.

3.3 Skuldkvoten

Statsskulden är en viktig del i hållbarhetsbedömningen. Det räcker inte att skulden stabiliseras för att finanspolitiken ska vara hållbar. Nivån måste vara rimlig också. Olika skuldkvoter är enkla mått att analysera.

4 Beskrivning av scenarier

De långsiktiga kalkylerna bygger på ett stort antal antaganden. En del antaganden har gjorts för att skapa transparens och jämförbarhet snarare än för att på bästa sätt prognostisera en framtida utveckling. Som exempel kan antagandet om ”oförändrad standard” i offentlig konsumtion nämnas. Historiskt har offentlig konsumtion ökat snabbare än vad demografin implicerar. Antagandet om oförändrad standard, eller konstant personaltäthet görs för att bedöma om dagens nivå på den offentliga servicen i kombination med en åldrande befolkning är förenlig med finanspolitisk hållbarhet. För att belysa känsligheten för olika antaganden och för att ge en mer nyanserad bild presenteras alternativa kalkyler där ett antal olika antaganden förändras var för sig. Scenarierna används gemensamt för att analysera finanspolitikens hållbarhet. Effekten på den finanspolitiska hållbarheten av de modifierade antagandena bedöms genom att jämföra olika hållbarhetsindikatorer.

Tabell 8 Hållbarhetsindikatorer i de olika scenarierna

Procent av BNP

	S2	NPS 2013–19	Netto-skuldkvot
Basscenario	0,5	0,8	-17,7
Ofinansierad transferering	1,3	0,8	29,4
Högre vårdkostnader	8,2	8,3	53,5
Förbättrad hälsa	0,0	0,3	-26,0
Högre produktivitet	0,8	1,1	-13,1
Bättre integration	0,0	0,5	-47,9
Högre arbetslöshet	1,1	1,3	10,3
Lägre arbetskraftsdeltagande	0,9	1,1	1,2
Högre utträdesålder	-0,8	-0,5	-42,3

4.1 Basscenario

I basscenariot är antagandena förenklade för att skapa tydlighet. Arbetsmarknaden utvecklas på sikt i linje med den demografiska utvecklingen. Det innebär att utträdesåldern är konstant trots att medellivslängden ökar. Standarden i offentlig sektor antas vara oförändrad efter 2012 trots att det är tveksamt om befolkningen kommer att vara nöjd med en oförändrad standard i offentliga tjänster. Historiskt har det skett en standardförbättring. Politiken antas vara oförändrad framöver. Hållbarhetsindikatorn S2 är i denna kalkyl 0,5, vilket visar på att det inte finns utrymme för skattesänkningar eller utgiftsökningar. Kalkylen ger under givna förutsättningar svar på frågan om finanspolitiken 2012 är långsiktigt hållbar. Betydelsen av dessa förutsättningar och rimligheten analyseras i ett antal alternativscenarier. I tabell 9 redovisas en sammanfattning av resultatet i detta scenario.

4.2 Ofinansierad transferering

Det finns alltid en risk att utgiftsökningar som till en början var avsedda att vara temporära i praktiken blir permanenta. I scenariot med ökade transfereringar höjs utgifterna permanent motsvarande en procent av BNP från år 2013. Transfereringarna antas delvis vara beskattade, vilket innebär att inkomsterna ökar något. I scenariot försämras hållbarheten med knappt en procentenhet.

4.3 Högre vårdkostnader

I detta scenario antas den offentliga konsumtionen öka med 0,2 procent mer än vad som är befogat av den demografiska utvecklingen. I ett historiskt perspektiv (1980–2007) har denna sk ”övertillväxt” i genomsnitt varit ca 0,7 procentenheter per år. Den historiska perioden är visserligen en period då den offentliga servicen byggdes ut. Ett antal reformer har genomförts under denna period. Det kan vara rimligt att anta att när vi har en ekonomisk tillväxt i samhället, kommer befolkningen att vilja ta ut en del av denna förbättring i form av en ökad konsumtion av tjänster av den typ som offentlig sektor tillhandahåller. I scenariot är finanspolitiken inte hållbar och S2 försämras till 8,2. Kalkylen visar att utrymmet för en offentligfinansierad offentlig konsumtion som är högre än vad som är demografiskt betingat är mycket begränsat.

4.4 Förbättrad hälsa bland de äldre

En vanlig invändning mot att en åldrande befolkning medför ökade utgifter för vård och omsorg, är att de äldre blir friskare och att kostnaderna för vård snarare ökar mot slutet av livet än med ökande ålder.[5] En ren demografisk framskrivning av kostnaderna sägs därför överdriva det framtida kostnadstrycket. I långtidsprojektioner kan denna effekt hanteras genom att flytta de åldersspecifika kostnaderna för vård och omsorg uppåt i åldrarna i takt med att livslängden ökar. I detta scenario har kostnaderna flyttats fram successivt. År 2099 har kostnadsprofilen för de över 60 år flyttats fram med den ökade medellivslängden, dvs. ca 4,5 år. Scenariot kan tillsammans med basscenariot ses som två ytterligheter. Jämfört med basscenariot förbättras S2 med 0,5.

Hypotesen om att hälsoförbättringar medför minskade vårdbehov per ålder om livslängden ökar är dock inte oomtvistad. Medicinska landvinningar medför att fler kan uppnå hög ålder trots dålig hälsa, vilket kan leda till att det

[5] Gerdtham & Jönsson (1990) Sjukvårdskostnader i framtiden – vad betyder åldersfaktorn? Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, ESO. Ds 1990:39.

genomsnittliga vårdbehovet per ålder snarast kommer att öka.

På senare tid har även utvecklingen mot en successivt förbättrad hälsa bland äldre ifrågasatts. I en nyligen publicerad forskningsantologi görs långsiktiga framskrivningar av sjukvårdskonsumtionen i Sverige.[6] Författarna låter antalet vårddagar styras av den demografiska utvecklingen samt av ett antagande om successivt försämrad hälsa. Den försämrade hälsan baseras på observationen att den åldersspecifika hälsan bland dagens aktiva är sämre än vad den tidigare varit i motsvarande åldrar. Detta kan medföra att hälsan bland framtidens äldre kommer att vara sämre än bland dagens äldre. Om kostnaden per vårddag ökar i takt med historiska mönster får detta till följd att vårdkostnaderna ökar dramatiskt.

4.5 Högre produktivitetstillväxt

I produktivitetsscenariot antas att produktivitetsutvecklingen i näringslivet är 0,2 procentenheter högre än i basscenariot. På lång sikt antas lönekostnadsandelen vara konstant. Därmed kommer lönerna att öka snabbare i näringslivet när produktiviteten blir högre. Lönerna i offentlig sektor antas följa lönerna i privat sektor och därmed stiger även kostnaderna i offentlig sektor. I scenariot är S2 0,3 högre än i basscenariot, dvs. scenariot visar på att en högre produktivitet leder till något sämre hållbarhet.

4.6 Bättre integration på arbetsmarknaden

Personer som är födda utomlands har som grupp ett lägre arbetskraftsdeltagande än svenskfödda. En ökad integration skulle kunna leda till ett högre arbetskraftsdeltagande i denna grupp. Därmed skulle tillväxten bli högre och de offentliga inkomsterna stiga och vissa utgifter minska. I detta scenario antas att de skillnader som finns mellan svenskfödda och utrikes födda i arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad minskar med en tredjedel. Det leder till att antalet arbetade timmar och BNP 2060 blir 1,4 respektive 1,5 procentenheter högre i nivå. S2-indikatorn förbättras jämför med basscenariot med 0,5 procentenheter.

4.7 Högre arbetslöshet

Regeringen har genomfört omfattande reformer i syfte att öka arbetsutbudet. Det råder dock en osäkerhet om storleken på effekterna. Även i avsaknad av reformer är det osäkert vad den framtida sjukfrånvaron, medelarbetstiden, sysselsättningsgraden och jämviktsarbetslösheten blir framöver.

I scenariot med högre arbetslöshet antas att jämviktsarbetslösheten är en procentenhet högre än i basscenariot. Sysselsättningsgraden och antalet arbetade timmar är en procent lägre. Detta scenario har en S2-indikator som är 0,6 procentenheter sämre än i basscenariot.

4.8 Lägre arbetskraftsdeltagande

I detta scenario är sysselsättningsgraden, antalet arbetade timmar och arbetskraftsdeltagandet en procent lägre jämfört med basscenariot. Jämviktsarbetslösheten är därmed oförändrad. Jämfört med basscenariot försämras S2 med 0,4.

Skillnaden mellan antagandet i detta scenario och antagandet i basscenariot kan tyckas vara liten när det sätts i relation till att effekten av regeringens politik bedöms vara att timmarna långsiktigt ökar med ca 4 procent och att osäkerheten är stor.

[6] Klevmark & Lindgren red. (2008) *Simulating an Ageing Population – A microsimulation approach applied to Sweden*. Contribution To Economic Analysis 285. Emerald Publishing.

4.9 Senarelagd utträdesålder[7] från arbetsmarknaden

Med tanke på att medellivslängden stiger med knappt fyra respektive drygt fem år för kvinnor och män fram till nästa decennieskifte kan det vara rimligt att anta att befolkningen i framtiden kommer att vara aktiva längre på arbetsmarknaden. I annat fall innebär en politik som medför långsiktig hållbarhet att dagens generationer kommer att finansiera framtida generationers ökade andel av år som består av enbart fritid. I scenariot har utträdesåldern anpassats så att kommande generationer har samma andel år av fritid som dagens generation. Det innebär att utträdesåldern stiger med tre år mellan 2012 och 2099. En höjning av utträdesåldern där andelen år med enbart fritid är oförändrad jämfört med basscenariot, innebär att S2 förbättras med 1,3 jämfört med basscenariot. I detta scenario där fritiden är ”rättvisare” fördelad mellan olika generationer finns det inget problem med hållbarheten. S2 är -0,8.

5 Jämförelse med budgetpropositionen för 2009

I avsnittet nedan redogörs för skillnader mellan basscenariot i denna proposition och basscenariot i budgetpropositionen för 2009.

Offentlig konsumtion i löpande priser utvecklas starkare nu på grund av att deflatorn till större del skrivs fram med timlöneutvecklingen och mindre med KPI än tidigare. Priset på offentlig konsumtion är därmed högre framöver jämfört med tidigare. I reala termer utvecklas dock konsumtionen svagare, vilket delvis motverkar prisökningen. Förändringen i den reala utvecklingen beror på att modellen som skriver fram konsumtionen har uppdaterats och vidareutvecklats, bl.a. utvecklas äldreomsorg/handikapp och sjukvård i reala termer svagare. Förändringen av den offentliga konsumtionen har försämrat hållbarheten och därmed S2-indikatorn. Denna revidering får med tiden allt större effekt på det primära sparandet, vilket har stor betydelse vid beräkningen av S2.

Kapitalförslitningen i offentlig sektor har reviderats upp något framöver. Förändringen påverkar inkomst- och utgiftssidan i samma omfattning och riktning. Därmed är det ingen effekten på det offentligfinansiella saldot och S2.

Den ekonomiska utvecklingen och offentliga sektorns sparande väntas bli betydligt sämre de närmsta åren än vad som förutsågs i budgetproposition för 2009. Finanskrisen har också lett till att värdet på tillgångarna i utgångsläget skrivits ned. Effekten är dock begränsad på S2. På lång sikt kommer antalet arbetade timmar att återhämta sig och jämviktsarbetslösheten sjunka till samma nivå som i budgetpropositionen för 2009, vilket har en positiv effekt på det primära saldot.

I nuvarande basscenario finns inga stora överskott 2015 och därmed finns ingen beräkningsteknisk överföring som i budgetpropositionen för 2009. Där var överföringen 3,3 % av BNP. Att överföringen har tagits bort har bidragit till att förbättra S2 med 3,3. Det har haft en konstant positiv effekt på det primära sparandet.

S2-indikatorn är ca 0,5 i basscenariot, vilket kan jämföras med -0,1 i budgetpropositionen för 2009. En jämförelse av S2-indikatorn indikerar en viss försämring. Vid jämförelse bör dock även den beräkningstekniska överföringen beaktas och då blir slutsatsen att försämringen är stor.

Vid en jämförelse av det primära sparandet fram till 2060 i denna proposition, kan försämringen i S2 vara intuitivt svår att förstå. Det beror dock på kombinationen av två viktiga förändringar. Nämligen borttagandet av den beräkningstekniska överföringen och successivt höjd offentlig konsumtion i nominella termer. Den sista får allt större konsekvenser på det primära sparandet. År 2099 som används som slutår i beräkningen av S2 är det primära sparandet negativt.

[7] Utträdesåldern beräknas som summan av arbetskraftsdelatagndet i de olika ettårsklasserna från 48 år till 74 år dividerat med arbetskraftsdeltagandet bland 47-åringar. Till detta adderas 47,5. (Se även Genomsnittlig pensionsålder i de nordiska länderna – med internationell inblick, Försäkringskassan.)

Tabell 9 Offentliga finanser i basscenariet

Procent av BNP

	2000	2008	2010	2015	2020	2030	2040	2050	2060
Primära inkomster	54,4	50,4	50,1	48,2	48,8	49,5	49,7	49,5	49,5
Skatter och avgifter	51,3	47,0	46,3	44,8	45,4	46,3	46,6	46,5	46,7
Övriga inkomster	3,1	3,4	3,8	3,4	3,4	3,3	3,1	3,0	2,8
Primära utgifter	49,5	48,6	54,7	47,6	48,2	49,7	49,9	49,2	49,7
Transfereringar	21,0	19,1	22,4	19,6	20,0	20,2	20,1	19,4	19,5
Konsumtion	26,0	26,4	28,8	25,1	25,4	26,7	27,0	27,0	27,4
Investeringar	2,5	3,1	3,5	2,9	2,8	2,8	2,8	2,9	2,9
Primärt finansiellt sparande	4,8	1,8	-4,6	0,6	0,6	-0,2	-0,2	0,2	-0,2
Kapitalinkomster, netto	-1,1	0,7	0,8	0,0	0,1	0,4	0,5	0,7	0,8
Finansiellt sparande	3,7	2,5	-3,8	0,6	0,7	0,2	0,3	0,9	0,6
Finansiell ställning									
Statsskuld	56,8	33,6	41,4	33,4	24,5	12,6	5,6	-1,3	-3,7
Mastrichtskuld[1]	53,6	38,0	46,4	39,4	32,2	21,4	14,6	7,5	4,9
Nettoskuld	5,7	-13,8	-7,9	-4,1	-8,4	-12,6	-12,0	-16,0	-17,8

[1] Offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld minus pensionssystemets tillgångar av statspapper (se kapitel 12).
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 10 Offentliga finanser, skillnader (basscenario) mellan denna proposition och budgetproposition för 2009

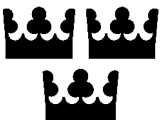
Procent av BNe

	2008	2010	2015	2020	2030	2040	2050	2060
Primära inkomster	-0,1	1,3	-0,9	-0,7	-0,1	0,2	0,5	0,7
Skatter och avgifter	-0,2	0,5	-1,6	-1,4	-1,1	-0,8	-0,6	-0,4
Övriga inkomster	0,2	0,8	0,7	0,8	0,9	1,0	1,1	1,1
Primära utgifter	0,5	6,6	-1,5	-1,5	-1,8	-1,2	-0,6	0,1
Transfereringar	-0,0	3,2	1,0	1,3	1,2	1,2	1,3	1,3
Konsumtion	0,4	3,0	0,6	0,5	0,3	0,8	1,4	2,0
Investeringar	0,2	0,5	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Teknisk justering [1]	0,0	0,0	-3,3	-3,3	-3,3	-3,3	-3,3	-3,3
Primärt finansiellt sparande	-0,5	-5,3	0,6	0,8	1,6	1,5	1,1	0,6
Kapitalinkomster, netto	0,3	-0,1	-1,0	-1,1	-0,5	0,3	1,0	1,6
Finansiellt sparande	-0,2	-5,4	-0,4	-0,3	1,2	1,8	2,1	2,2
Finansiell ställning								
Statsskuld	2,5	17,6	22,3	19,5	7,3	-8,5	-22,4	-33,9
Maastrichtskuld [2]	2,5	18,1	23,1	21,1	8,7	-7,5	-21,6	-33,0
Nettoskuld	10,4	17,0	25,4	22,9	10,7	-5,5	-19,4	-30,5

[1] Transferering från staten till hushållen som medförde att det finansiella sparandet i offentlig sektor blev precis en procent av BNP 2015 i budgetproposition för 2009.
[2] Konsoliderad bruttoskuld minus pensionssystemets tillgångar av statspapper.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

7

Inkomster



7 Inkomster

Sammanfattning

- Den djupa lågkonjunkturen resulterar i dramatiskt lägre intäkter från skatt på arbete till följd av att antalet arbetade timmar minskar tre år i rad.
- Lågkonjunkturen och den intensifierade finansiella krisen leder till fallande intäkter från skatt på företagsvinster under 2008–2009.
- Den kraftiga nedgången av hushållens konsumtion och bostadsinvesteringar medför att intäkterna från mervärdesskatten bedöms bli lägre 2009 jämfört med 2008.

I detta kapitel redovisas utfall och prognoser för den offentliga sektorns skatteintäkter och statsbudgetens inkomster. Kapitlet inleds med en beskrivning av utvecklingen av de totala skatteintäkterna och en genomgång av skatteintäkterna från skatt på arbete, skatt på kapital och skatt på konsumtion. Därefter redovisas utvecklingen av skattekvoten, dvs. totala skatteintäkter som andel av bruttonationalprodukten, BNP. Kapitlet avslutas med ett avsnitt om statsbudgetens inkomster.

7.1 Offentliga sektorns skatteintäkter

Lågkonjunkturen får stora konsekvenser för skatteintäkterna de kommande åren. Den kraftiga försvagningen av arbetsmarknaden medför att skatteintäkterna från skatt på arbete kommer att utvecklas mycket svagt. Ett kraftigt fall i antalet arbetade timmar medför att utbetalda löner, som är den viktigaste skattebasen för skatt på arbete, faller både i år och nästa år. Ett fall i utbetalda löner inträffade senast 1993. Osäkerheten på arbetsmarknaden påverkar även hushållen. Trots att hushållens disponibelinkomster ökar under 2009 antas konsumtionen minska och sparandet öka. Detta, i kombination med att hushållens bostadsinvesteringar antas minska, medför fallande mervärdesskatteintäkter under året. Lågkonjunkturen, i kombination med den finansiella krisen, leder dessutom till ett betydande fall i intäkterna från skatt på kapital.

Tabell 7.1 Totala skatteintäkter

Miljarder kronor om inget annat anges

	Utfall	Prognos				
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Skatt på arbete	874	906	863	864	880	908
Skatt på kapital	209	166	143	147	165	180
Skatt på konsumtion	400	419	409	411	420	432
Övriga skatter	0	-4	-6	-5	-4	-3
Totala skatteintäkter	**1 481**	**1 486**	**1 408**	**1 417**	**1 460**	**1 516**
BNP	**3 064**	**3 158**	**3 026**	**3 043**	**3 172**	**3 329**
Skattekvot (%)	**48,3**	**47,1**	**46,6**	**46,6**	**46,0**	**45,6**

I tabell 1 redovisas de totala skatteintäkterna, BNP i löpande priser och skattekvoten, dvs. totala skatteintäkter som andel av BNP.

Skatt på arbete utgör drygt 60 procent av de totala skatteintäkterna och kan delas in i direkta och indirekta skatter. Direkta skatter på arbete

består till största delen av kommunal och statlig inkomstskatt. Bland de direkta skatterna redovisas också skattereduktionerna, t.ex. jobbskatteavdraget. Indirekta skatter på arbete utgörs huvudsakligen av arbetsgivaravgifter. Skatt på kapital består främst av skatt på hushållens kapitalinkomster och skatt på företagsvinster, men också av fastighetsskatten och den kommunala fastighetsavgiften. Totalt utgör skatt på kapital 10 procent av de totala skatteintäkterna, varav skatt på företagsvinster uppgår till drygt hälften. Den tredje undergruppen, skatt på konsumtion, utgörs till cirka 70 procent av intäkter från mervärdesskatt. Resterande del är huvudsakligen punktskatter i form av skatt på alkohol och tobak, skatt på energi och miljö samt skatt på vägtrafik. Övriga skatter består av omprövningar av skattebeslut, vissa avgifter, t.ex. avgifter till Insättningsgarantifonden samt restförda skatter, dvs. skatter som inte betalats och överförts till Kronofogdemyndigheten för indrivning.

De totala skatteintäkterna fördelas till fyra sektorer: EU, kommunsektorn, ålderspensionssystemet och staten. Den sektorsvisa fördelningen av skatteintäkterna redovisas i tabell 7.2. I tabellen redovisas även skatteintäkterna som de redovisas av nationalräkenskaperna (NR). Eftersom 2007 och 2008 ännu är prognoser skiljer sig NR-utfallet jämfört med regeringens prognos.

Tabell 7.2 Sektorsvis fördelning av totala skatteintäkter

Miljarder kronor

	Utfall	Prognos				
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
EU-skatter	7	7	7	7	7	8
Kommunalskatter	479	515	521	525	535	551
Avgifter till ÅP-systemet	169	178	177	176	179	185
Statens skatteintäkter	826	786	703	709	738	772
Totala skatteintäkter	**1 481**	**1 486**	**1 408**	**1 417**	**1 460**	**1 516**
Totala skatteintäkter enl. NR	**1 479**	**1 490**				

EU-skatterna består främst av tullmedel och den mervärdesskattebaserade EU-avgiften. Kommunalskatterna är huvudsakligen inkomstskatter på arbete, men från och med 2008 inkluderas även den kommunala fastighetsavgiften.

I tabell 7.3 redovisas den offentliga sektorns skatteintäkter mellan 2003 och 2012. I tabell 7.9, sist i kapitel 7, finns en sammanställning av de regeländringar som påverkat skatteintäkterna mellan 2003–2012.

Osäkerhet och bedömning i skatteprognoserna

Drygt hälften av skatterna, t.ex. arbetsgivaravgifter och mervärdesskatt, har månatlig uppbörd, vilket innebär att skatten fastställs varje månad. Resterande skatter, bl.a. inkomstskatter för hushåll och företag och fastighetsskatt, fastställs i den årliga inkomsttaxeringen. Taxeringen är klar i november året efter inkomståret, vilket innebär att det finns en stor eftersläpning i utfallen för dessa skatter. I den aktuella prognosen är drygt 40 procent av de totala skatteintäkterna för 2008 fortfarande en prognos.

På kort sikt ligger osäkerheten i prognosen främst i bedömningen av företagens vinster och hushållens kapitalvinster. På längre sikt är det framför allt utvecklingen på arbetsmarknaden som är avgörande för hur skatteintäkterna utvecklas, detta eftersom drygt 65 procent av skatteintäkterna är hänförliga till arbetsinkomster.

För att illustrera hur osäkerheten i prognoserna kan slå på skatteintäkterna kan nämnas att en ökning av antal arbetade timmar med 1 procent ökar skatteunderlaget med ca 12 miljarder kronor och därigenom skatteintäkterna från skatt på arbete med 7–8 miljarder kronor. För konsumtionsbaserade skatter gäller att en förändring med 1 procent av hushållens konsumtion leder till förändrade mervärdesskatteintäkter med drygt 1,5 miljarder kronor.

7.1.1 Skatt på arbete

Den globala konjunkturnedgången har medfört påtagliga konsekvenser för svensk arbetsmarknad. Detta märks framför allt i det minskade antalet arbetade timmar och det ökade antalet varsel om uppsägningar. Dessa faktorer medför i sin tur en mycket svag utveckling av skatteintäkterna från skatt på arbete.

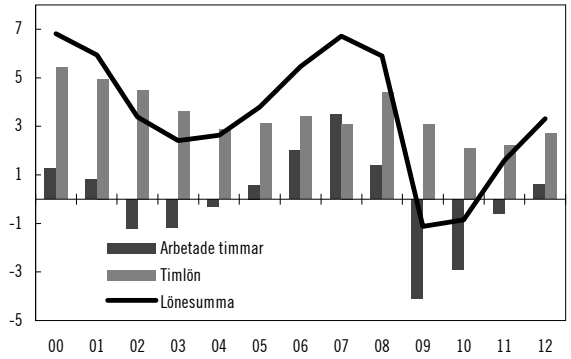
År 2008 beräknas utfallet för skatt på arbete bli 906 miljarder kronor. Detta är en ökning med 32 miljarder kronor, eller 3,7 procent i jämfört med 2007. Lönesumman har under 2008, trots en mycket svag utveckling i slutet av året, utvecklats relativt starkt och ökat med 5,9 procent.

Den djupa och utdragna lågkonjunkturen medför en betydligt sämre utveckling av skatt på arbete under 2009–2010 jämfört med tidigare år. Under dessa år beräknas lönesumman falla med 1,1 respektive 0,9 procent, vilket framför allt

beror på att antalet arbetade timmar minskar kraftigt. År 2011–2012 beräknas lönesummeutvecklingen bli 1,6 respektive 3,3 procent. Under dessa år drivs lönesummeutvecklingen av en ökad timlön. Utvecklingen av arbetade timmar och timlön mellan 2000 och 2012 framgår i diagram 7.1.

Diagram 7.1 Utveckling av arbetade timmar, timlön och lönesumma

Procentuell utveckling



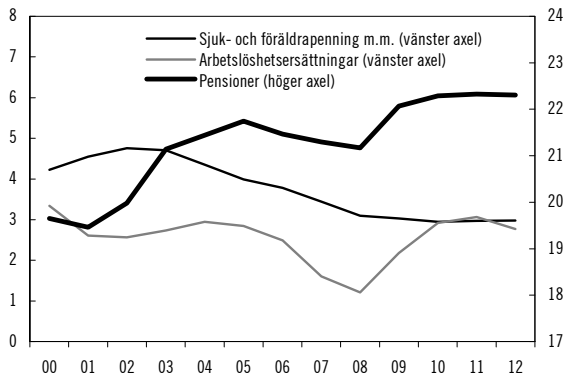
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.
Not: Den redovisade timlönen är beräknad enligt nationalräkenskapernas principer.

Direkta skatter på arbete

Intäkterna från skatt på arbete förklaras huvudsakligen av lönesumman, men också av utvecklingen av skattepliktiga transfereringar, t.ex. pensioner, sjuk- och föräldrapenning och ersättningar vid arbetslöshet eller deltagande i arbetsmarknadspolitiska program. Diagram 7.2 visar utvecklingen av transfereringsinkomsterna som andel av totala utbetalda löner och ersättningar mellan 2000 och 2012. Pensionernas andel ökade 2003 till följd av att nivån på garantipensionerna höjdes i samband med att de blev skattepliktiga.

Diagram 7.2 Transfereringsinkomster som andel av beskattningsbar inkomst

Procent *Procent*



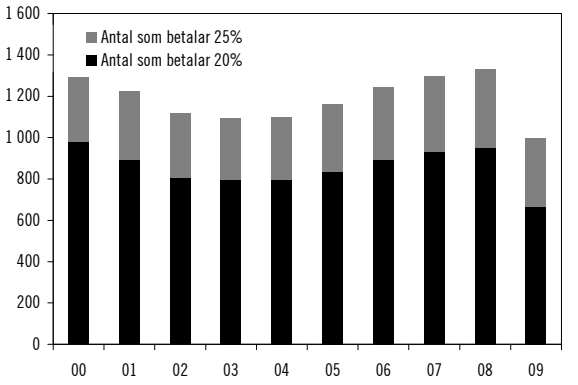
Källa: Skatteverket och egna beräkningar.

Prognosen för direkta skatter på arbete för 2009 är 480 miljarder kronor. Den största delposten är den kommunala inkomstskatten som beräknas öka med knappt 1 procent jämfört med 2008 och uppgå till 507 miljarder kronor. Skattereduktionerna, som minskar intäkterna från direkta skatter på arbete, bedöms uppgå till 154 miljarder kronor. Huvuddelen av skattereduktionerna utgörs av skattereduktionen för allmän pensionsavgift samt jobbskatteavdraget.

Lågkonjunkturen och den försvagade arbetsmarknaden påverkar även den statliga inkomstskatten. Lågkonjunkturen tillsammans med den beslutade skiktgränsjusteringen 2009 medför att inkomstskatten beräknas minska med 7 miljarder kronor, eller cirka 15 procent, mellan 2008 och 2009. Nedgången blir än mer tydlig när man ser till antalet personer som betalar statlig inkomstskatt (se diagram 7.3). Mellan 2008 och 2009 beräknas antalet personer som betalar statlig inkomstskatt minska med knappt 200 000 personer. Intäkterna från statlig inkomstskatt väntas bli 41 miljarder kronor 2009.

Diagram 7.3 Antal personer som betalar statlig skatt

Tusental personer



Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

Tabell 7.3 Offentliga sektorns skatteintäkter och statsbudgetens inkomster

Miljarder kronor

					Utfall	Prognos				
Inkomstår	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Skatt på arbete	**782,9**	**806,9**	**829,6**	**857,2**	**873,5**	**905,7**	**862,9**	**863,9**	**880,1**	**907,8**
Direkta skatter	*449,5*	*465,6*	*476,9*	*490,1*	*483,0*	*496,9*	*479,8*	*484,5*	*495,0*	*511,3*
Kommunal inkomstskatt	403,1	419,8	435,6	454,1	479,1	502,6	507,1	510,4	520,7	537,0
Statlig inkomstskatt	32,7	34,0	38,3	41,0	44,8	48,1	41,1	41,6	42,3	43,6
Allmän pensionsavgift	70,3	72,1	74,2	77,3	81,1	85,1	85,8	85,6	87,3	90,3
Skattereduktioner m.m.	-56,6	-60,5	-71,3	-82,4	-122,0	-139,0	-154,3	-153,1	-155,5	-159,8
Artistskatt	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Indirekta skatter	*333,5*	*341,4*	*352,8*	*367,0*	*390,5*	*408,8*	*383,0*	*379,4*	*385,2*	*396,5*
Arbetsgivaravgifter	321,9	329,0	341,1	357,0	382,0	403,5	388,1	384,8	390,8	403,8
Egenavgifter	9,0	9,3	10,1	10,9	11,8	12,1	11,5	11,4	11,5	11,9
Särskild löneskatt	27,2	28,3	29,3	28,9	30,2	30,7	32,0	32,2	32,6	33,0
Nedsättningar	-8,4	-8,7	-8,5	-8,8	-10,5	-13,5	-24,5	-25,1	-25,6	-27,2
Skatt på tjänstegruppliv	1,3	1,3	1,1	1,2	0,9	1,2	0,9	0,9	0,9	0,9
Avgifter till premiepensionssystemet	-17,5	-17,8	-20,3	-22,3	-23,9	-25,1	-25,0	-24,8	-25,1	-25,9
Skatt på kapital	**107,5**	**135,9**	**167,9**	**192,2**	**208,7**	**165,8**	**142,9**	**146,9**	**164,8**	**179,9**
Skatt på kapital, hushåll	6,8	11,9	22,9	37,4	49,7	21,2	18,8	20,9	22,8	23,4
Skatt på företagsvinster	48,9	71,5	92,0	99,2	104,6	90,8	74,1	78,5	92,5	104,2
Avkastningsskatt	12,7	11,3	12,0	11,1	12,8	16,2	13,7	10,9	12,4	14,8
Fastighetsskatt och fastighetsavgift	24,0	24,3	25,1	25,0	25,9	22,6	24,7	25,2	24,9	24,4
Stämpelskatt	6,0	7,1	7,8	9,5	9,4	9,4	8,0	7,6	8,0	8,4
Förmögenhetsskatt	4,9	5,3	5,0	6,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Kupongskatt m.m.	1,9	1,8	1,9	3,7	6,3	5,5	3,6	3,7	4,3	4,7
Arvs- och gåvoskatt	2,5	2,6	1,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Skatt på konsumtion och insatsvaror	**327,9**	**337,8**	**357,3**	**375,3**	**399,6**	**418,6**	**408,6**	**411,0**	**419,8**	**432,0**
Mervärdesskatt	226,6	235,4	250,1	265,2	284,8	300,1	289,0	291,3	299,2	310,1
Skatt på tobak	8,3	8,2	8,2	8,6	9,7	9,9	10,0	10,0	10,0	10,1
Skatt på etylalkohol	4,7	4,1	4,1	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2
Skatt på vin m.m.	3,6	3,5	3,6	3,8	4,0	4,1	4,1	4,2	4,3	4,4
Skatt på öl	2,6	2,5	2,6	2,7	2,8	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1
Energiskatt	36,4	35,1	37,8	38,2	38,2	38,8	39,8	39,4	39,4	39,6
Koldioxidskatt	23,8	26,4	25,5	24,7	25,1	25,7	25,9	25,9	26,1	26,5
Övriga skatter på energi och miljö	3,7	3,5	3,3	4,7	4,7	5,1	5,3	5,3	5,3	5,3
Skatt på vägtrafik	8,3	8,8	11,0	11,8	13,1	16,0	16,3	16,5	16,7	17,0
Skatt på import	3,5	3,9	4,7	5,2	5,9	5,9	5,4	5,5	5,8	6,4
Övriga skatter	6,3	6,4	6,4	6,3	7,1	5,5	5,6	5,5	5,5	5,4
Restförda och övriga skatter	**-2,6**	**-1,9**	**-1,3**	**-1,8**	**-0,5**	**-3,9**	**-6,0**	**-4,9**	**-4,4**	**-3,5**
Restförda skatter	-5,9	-5,9	-7,6	-5,4	-7,6	-8,2	-10,2	-9,2	-8,7	-7,9
Övriga skatter	3,4	4,1	6,3	3,5	7,2	4,3	4,2	4,3	4,3	4,4
Totala skatteintäkter	**1 215,8**	**1 278,9**	**1 353,5**	**1 422,8**	**1 481,4**	**1 486,2**	**1 408,5**	**1 417,0**	**1 460,3**	**1 516,3**
Avgår, EU-skatter	-8,9	-7,3	-7,8	-9,4	-7,2	-7,2	-7,0	-7,2	-7,5	-7,9
Offentliga sektorns skatteintäkter	**1 206,9**	**1 271,6**	**1 345,7**	**1 413,5**	**1 474,1**	**1 478,9**	**1 401,4**	**1 409,8**	**1 452,9**	**1 508,3**
Avgår, kommunala inkomstskatter	-403,1	-419,8	-435,6	-454,1	-479,1	-514,6	-521,1	-524,7	-535,3	-550,8
Avgår, avgifter till ålderspensionssystemet	-142,9	-147,2	-151,0	-159,6	-168,9	-178,0	-177,3	-176,2	-179,2	-185,1
Statens skatteintäkter	**660,9**	**704,5**	**759,1**	**799,7**	**826,1**	**786,3**	**703,0**	**708,9**	**738,4**	**772,4**

Tabell 7.3 Offentliga sektorns skatteintäkter och statsbudgetens inkomster forts.

Miljarder kronor

Inkomstår	2003	2004	2005	2006	Utfall 2007	Prognos 2008	2009	2010	2011	2012
Statens skatteintäkter	**660,9**	**704,5**	**759,1**	**799,7**	**826,1**	**786,3**	**703,0**	**708,9**	**738,4**	**772,4**
Periodiseringar	**-23,0**	**-32,2**	**-16,0**	**6,6**	**-10,6**	**22,6**	**-10,8**	**-1,1**	**11,6**	**-9,7**
Uppbördsförskjutningar	-9,9	-23,8	-26,6	-3,7	-2,8	38,2	6,8	-7,8	-11,7	-16,7
Betalningsförskjutningar	-12,9	-8,4	10,8	10,3	-6,5	-16,7	-19,0	5,4	22,0	5,9
varav kommunsektorn	-14,5	-8,5	4,2	6,3	9,0	-5,1	-26,0	5,8	21,7	0,2
varav ålderspensionssystemet	0,3	-0,1	-0,9	2,8	1,5	-0,8	-3,1	2,8	0,2	0,5
varav privat sektor	1,6	0,6	8,0	1,0	-14,5	-8,1	4,6	-2,2	0,0	5,2
varav kyrkosektorn	-0,4	-0,4	-0,5	-0,1	0,4	0,4	-0,9	-1,1	0,0	0,0
varav EU	0,0	0,1	0,0	0,2	-3,0	-3,2	6,4	0,2	0,1	0,0
Anstånd	-0,2	0,0	-0,2	0,0	-1,2	1,1	1,4	1,3	1,2	1,1
Statens skatteinkomster	**637,9**	**672,4**	**743,1**	**806,3**	**815,5**	**808,9**	**692,2**	**707,8**	**750,0**	**762,7**
Övriga inkomster	**23,8**	**22,1**	**2,7**	**4,0**	**48,2**	**92,4**	**1,3**	**3,2**	**4,5**	**8,5**
2000 Inkomster av statens verksamhet	24,1	29,2	27,5	43,4	66,5	53,0	46,7	43,1	43,8	47,1
3000 Inkomster av försåld egendom	0,0	0,1	6,7	0,1	18,0	76,5	0,1	0,0	0,0	0,0
4000 Återbetalning av lån	2,5	2,4	2,3	2,1	2,0	1,9	1,7	1,7	1,6	1,4
5000 Kalkylmässiga inkomster	9,5	8,3	8,8	7,8	8,2	8,7	8,9	9,0	9,4	9,6
6000 Bidrag från EU	12,0	11,6	12,6	12,4	13,0	11,0	11,9	11,8	12,1	11,9
7000 Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet	-17,3	-21,8	-41,5	-48,2	-51,9	-56,3	-67,7	-62,2	-62,1	-61,4
8000 Utgifter som ges som krediteringar på skattekontot	-7,0	-7,7	-13,6	-13,7	-7,7	-2,4	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2
Statsbudgetens inkomster	**661,7**	**694,4**	**745,8**	**810,3**	**863,7**	**901,3**	**693,5**	**711,0**	**754,5**	**771,2**

Tabell 7.4 visar utvecklingen av kommunernas skatteunderlag. Den kraftigt försämrade arbetsmarknaden medför ett dramatiskt fall i utvecklingen av kommunernas skatteunderlag. Men även om lönesumman faller både 2009 och 2010 får inte detta fullt genomslag eftersom en del av fallet i skattebasen kompenseras av ökade transfereringar.

Tabell 7.4 Utvecklingen av kommunernas skatteunderlag

Procentuell utveckling

	Utfall 2007	Prognos 2008	2009	2010	2011	2012
Aktuell beräkning	**5,6**	**5,2**	**0,6**	**0,6**	**2,0**	**3,1**
Prop. 2008/09:97[1]	5,6	5,9	3,4	2,4	3,9	
BP09	5,6	6,0	4,0	3,7	4,6	

[1]Avser prognosen i prop. 2008/09:97 Åtgärder för jobb och omställning.

Indirekta skatter på arbete

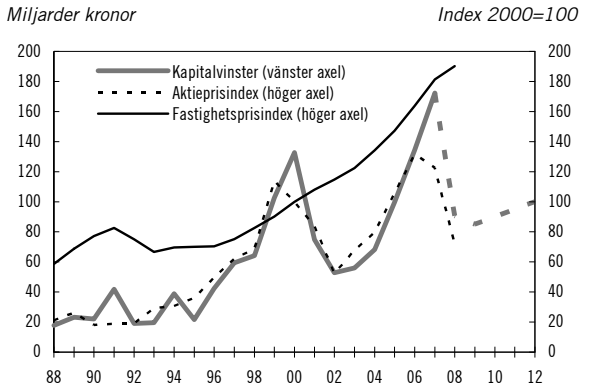
Den kraftiga försämringen på arbetsmarknaden påverkar prognosen för de indirekta skatterna på arbete. Även underlaget för socialavgifterna minskar för första gången sedan 1993 och intäkterna faller mellan 2008 och 2009. De lägre intäkterna förklaras också av att socialavgifterna sänktes med 1 procentenhet samt att nedsättningen av avgifterna för unga utvidgades från 2009. Indirekta skatter på arbete väntas totalt uppgå till 383 miljarder kronor 2009, vilket är 6 procent lägre än 2008.

7.1.2 Skatt på kapital

Skatt på hushållens kapitalinkomster

Den största delen av hushållens skatt på kapital kommer från realiserade kapitalvinster. Kapitalvinsterna kan variera kraftigt mellan åren, vilket leder till att även hushållens kapitalskatt varierar. Kapitalvinsternas storlek beror på utvecklingen av marknadsvärdet av olika tillgångar samt när de ackumulerade vinsterna realiseras. Diagram 7.4 visar aktieprisindex och fastighetsprisindex mellan 1988 och 2008 tillsammans med utfall och prognos för kapitalvinsterna (prognosen illustreras med en streckad linje). Upp- och nedgångar i realiserade kapitalvinster följder i stor utsträckning variationerna i aktieprisindex, dock med viss tidsförskjutning.

Diagram 7.4 Kapitalvinster, aktieprisindex och fastighetsprisindex



Källor: Statistiska Centralbyrån, Affärsvärlden, Finansdepartementet.

Flera års stigande priser på de finansiella marknaderna och fastighetsmarknaden har inneburit höga taxerade kapitalvinster de senaste åren. Under 2007 uppgick kapitalvinsterna till 172 miljarder kronor. Det motsvarar 5,6 procent av BNP vilket nästan är i nivå med kapitalvinsternas andel 2000. Ungefär halva beloppet avsåg vinster på finansiella tillgångar medan cirka 40 procent avsåg vinster från försäljning av småhus och bostadsrätter.

Den kraftiga nedgången på börsen under 2008, i kombination med den finansiella oron under året, medför att kapitalvinsterna bedöms falla till 91 miljarder kronor 2008. Börsnedgången innebär också att kapitalförlusterna ökar. Sammantaget bedöms hushållens skatt på kapitalinkomster uppgå till 21 miljarder kronor 2008.

Kapitalvinsterna bedöms vara fortsatt låga under 2009 och uppgå till 85 miljarder kronor. Den kraftiga börsnedgången under 2008 innebär att börsen måste gå upp relativt kraftigt innan hushållen åter har finansiella vinster att realisera.

På grund av svårigheterna med att göra prognoser för kapitalvinster antas att kapitalvinsterna på längre sikt återgår till en historisk nivå på 3 procent av BNP.

Skatt på företagsvinster

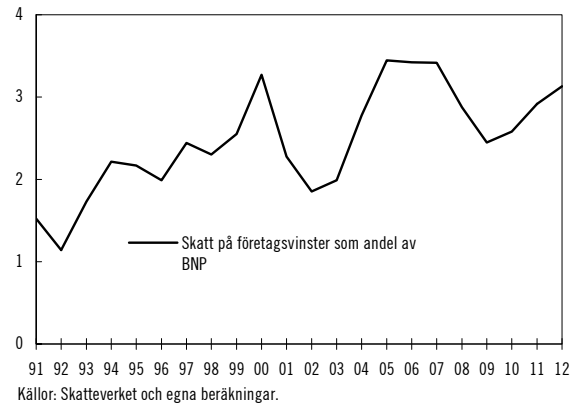
De senaste åren har intäkterna från skatt på företagsvinster ökat till följd av en stark vinstutveckling i företagen. Under 2007 dämpades utvecklingen av företagens resultat något jämfört med tidigare år och skatteintäkterna uppgick till 105 miljarder kronor. År 2007 uppgick skatteintäkterna till 3,4 procent av BNP, vilket kan jämföras med år 2000 då intäkterna, exklusive de tillfälliga skatteintäkterna från återbetalningen från Alecta, uppgick till 2,8 procent av BNP.

Som en följd av den snabba inbromsningen av den ekonomiska konjunkturen och den finansiella oron under 2008 föll vinsterna i företagen dramatiskt under fjärde kvartalet 2008. Orderingången sjönk kraftigt för många företag, t.ex. inom verkstadssektorn, och bankernas kreditförluster började stiga. Mot bakgrund av detta bedöms skatteintäkterna från företagsvinster falla 2008 jämfört med 2007 och uppgå till 91 miljarder kronor, vilket som andel av BNP är i nivå med intäkterna 2000.

Lågkonjunkturen får stort genomslag i prognosen även för 2009. Den svenska företagssektorns starka exportberoende gör att den dämpade internationella investeringskonjunkturen får särskilt stor effekt. Samtidigt bedöms banksektorn drabbas av stora kreditförluster, även i de svenska verksamheterna. Till följd av kreditförlusterna faller skatteintäkterna från banksektorn under 2009. Sammantaget bedöms skatteintäkterna från skatt på företagsvinster minska med cirka 17 miljarder kronor till 74 miljarder kronor 2009.

Efter två år med minskande skatteintäkter bedöms intäkterna öka igen 2010. Detta beror framför allt på att företagens kostnader är bättre anpassade till den efterfrågan som råder. År 2009 belastas företagens resultat av kostnader för varsel och uppsägningar, något som inte bedöms tynga resultaten i lika stor utsträckning under 2010. Ökningen av skatteintäkterna är relativt liten, men i takt med att ekonomin återhämtar sig ökar skatteintäkterna kraftigare 2011–2012.

Diagram 7.5 Skatt på företagsvinster som andel av BNP 1991–2012



Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

Diagram 7.5 visar skatteintäkterna från skatt på företagsvinster i procent av BNP mellan 1991 och 2012. Mellan 2007 och 2008 bedöms skattens andel falla från 3,4 till 2,9 procent av BNP. Under 2009 faller andelen ytterligare.

Avkastningsskatt

Prognosen för intäkterna från avkastningsskatten för 2008 är 16 miljarder kronor. Den svaga börsutvecklingen under 2008 medför att det kapitalunderlag som ligger till grund för skatten 2009 minskar och skatteintäkterna bedöms falla till 14 miljarder kronor 2009. Avkastningsskatten påverkas i stor utsträckning av utvecklingen av statslåneräntan. Om statslåneräntan faller med 1 procentenheter faller skatteintäkterna med drygt 3 miljarder kronor det kommande året. Till följd av den låga räntenivån under 2009 faller intäkterna tämligen kraftigt 2010 och förväntas uppgå till 11 miljarder kronor.

Fastighetsskatt och kommunal fastighetsavgift

Intäkterna från den kommunala fastighetsavgiften beräknas uppgå till 11,2 miljarder kronor för småhus och 2,8 miljarder kronor för bostadslägenheter 2009. Intäkterna stiger jämfört med 2008 dels till följd av indexeringen av den maximala avgiften, dels till följd av fastighetstaxeringen för småhus under 2009. Fastighetstaxeringen medför att intäkterna ökar med cirka 1 miljard kronor.

7.1.3 Skatt på konsumtion

Cirka 70 procent av intäkterna från skatt på konsumtion och insatsvaror utgörs av mervärdesskatt medan resterande del utgörs av punktskatter. Trots ökade disponibla inkomster och fortsatt låga räntor under 2009, något som bör gynna hushållens konsumtion, gör osäkerheten på arbetsmarknaden, de finansiella marknaderna och fastighetsmarknaden hushållen försiktiga. Detta märks även på den kraftiga ökningen av hushållens sparkvot. Den sämre konjunkturen medför att hushållens konsumtion antas minska 2009 både i fasta och löpande priser, vilket framför allt påverkar intäkterna från mervärdesskatten.

Sammanlagt väntas intäkterna från skatt på konsumtion falla under 2009 och uppgå till 409 miljarder kronor. Utvecklingstakten för intäkterna från skatt på konsumtion ökar 2010–2012 till följd av en viss återhämtning i ekonomin. Prognosen för skatt på konsumtion och insatsvaror redovisas i tabell 7.5.

Tabell 7.5 Skatt på konsumtion och insatsvaror

Miljarder kronor och procentuell förändring

	2008	2009	2010	2011	2012
Aktuell prognos (mdkr)	**419**	**409**	**411**	**420**	**432**
Utveckling i procent	**4,8**	**-2,4**	**0,6**	**2,1**	**2,9**
Mervärdesskatt	5,4	-3,7	0,8	2,7	3,6
Punktskatter	3,2	1,1	0,0	0,7	1,2

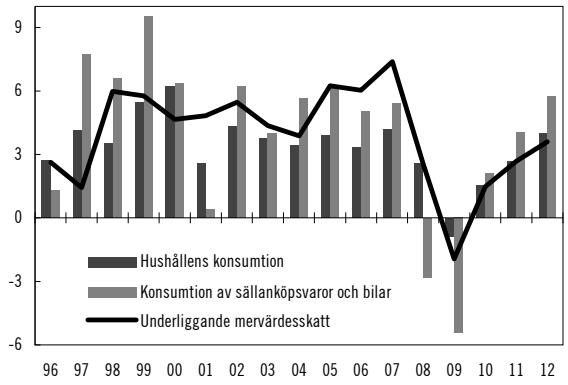
Mervärdesskatt

Den kraftigt dämpade utvecklingen av hushållens konsumtion och bostadsinvesteringar innebär att intäkterna från mervärdesskatten bedöms falla 2009. I takt med att hushållens konsumtion ökar stiger intäkterna från mervärdesskatt åter 2010–2012.

Den underliggande utvecklingen för mervärdesskatteintäkterna, dvs. utvecklingen där effekten av skatte- och redovisningsändringar är exkluderad, är -1,9 procent 2009 och 1,5 procent 2010. En nedgång i de underliggande mervärdesskatteintäkterna mellan två år är väldigt sällsynt. Nedgången i skatteintäkterna bedöms bli större än nedgången av hushållens konsumtion i löpande priser. Detta beror främst på en ändrad sammansättning i konsumtionen. Efterfrågan på varor som beskattas med den högsta mervärdesskattesatsen, bilar och andra sällanköpsvaror, faller relativt mycket jämfört med andra varor. En lägre efterfrågan på sällanköpsvaror märktes redan i slutet av 2008 i samband med inbromsningen av konjunkturen. Även bostadsinvesteringarna förväntas falla under 2009 jämfört med 2008, vilket ytterligare befäster nedgången av mervärdesskatteintäkterna 2009.

Diagram 7.6 Hushållens konsumtion i löpande priser och underliggande intäkter från mervärdesskatt 1996–2012

Procentuell förändring



Källor: Skatteverket, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Diagram 7.6 visar utvecklingen av de underliggande mervärdesskatteintäkterna, hushållens totala konsumtion i löpande priser och hushållens konsumtion av bilar och sällanköpsvaror 1996–2012. Sett till perioden 1996–2012 är 2009 det enda år där de underliggande mervärdesskatteintäkterna minskar. I diagrammet framgår även det dramatiska fallet i hushållens konsumtion av bilar och andra sällanköpsvaror som påbörjades hösten 2008 och som förväntas nå sin botten 2009.

Punktskatter

Intäkterna från skatt på energi utgör mer än hälften av de totala punktskatteintäkterna och beräknas öka med 1,7 procent 2009, detta trots nedgången i hushållens konsumtion och den fallande industriproduktionen. Ökningen förklaras i stället av att KPI mellan juni 2007 och juni 2008 har stigit förhållandevis mycket. Det är det inflationsmåttet som ligger till grund för uppräkningen av flertalet skattesatser inom energiskatteområdet 2009. Inflationen prognoseras dock bli betydligt lägre framöver, vilket bidrar till att intäkterna från skatt på energi förväntas falla något 2010 och utvecklas svagt 2011–2012.

Intäkterna från övriga punktskatter bedöms öka mycket svagt 2009–2012 till följd av en svag utveckling av hushållens konsumtion. En lägre varuimport till följd av en svagare kronkurs förväntas leda till lägre intäkter från skatt på import 2009–2012.

7.1.4 Skattekvot

Skattekvoten visar förhållandet mellan de totala skatteintäkterna och BNP. I tabell 7.6 redovisas skattekvoten mellan 2007 och 2012.

Tabell 7.6 Skattekvot

Procent av BNP

	Utfall	Prognos				
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Skattekvot	**48,3**	**47,1**	**46,6**	**46,6**	**46,0**	**45,6**
varav						
Skatt på arbete	28,5	28,7	28,5	28,4	27,7	27,3
Skatt på kapital	6,8	5,2	4,7	4,8	5,2	5,4
Skatt på konsumtion	13,0	13,3	13,5	13,5	13,2	13,0
Övriga skatter	0,0	-0,1	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1
Exkl. skatt på transfereringar	**44,9**	**43,7**	**42,7**	**42,6**	**42,2**	**41,8**

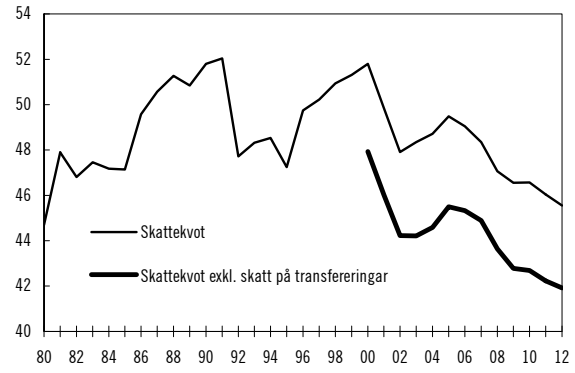
Tabellen visar även skattekvoten exklusive skatt på offentliga transfereringar. En övergång från brutto- till nettoredovisning, där bl.a. pensioner, sjuk- och föräldrapenning och ersättningar vid arbetslöshet är skattefria, skulle minska skattekvoten med cirka 4 procentenheter. De offentliga finanserna skulle dock inte påverkas.

Skattekvoten faller med 1,2 procentenheter mellan 2007 och 2008. Det beror i huvudsak på att intäkterna från skatt på kapital väntas falla kraftigt. År 2009 faller skattekvoten med ytterligare 0,5 procentenheter.

Diagram 7.7 visar utvecklingen av skattekvoten mellan 1980 och 2012.

Diagram 7.7 Skattekvot 1980–2012

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Internationella jämförelser av skattekvoter är svåra att göra eftersom olika länders skattelagstiftningar behandlar inkomster och avdrag på skilda sätt. Ett land som t.ex. ger stöd till barnfamiljer via en transferering får en högre skattekvot jämfört med ett land som i stället ger stödet via ett inkomstavdrag eller en skattereduktion.

Dessutom behandlas transfereringar till hushåll skattemässigt olika i olika länder. Sverige har jämfört med andra länder en hög andel skattepliktiga transfereringar. Vid internationella jämförelser är ett alternativ att använda skattekvoten exklusive skatt på transfereringar.

Även om det går att beakta några av olikheterna i skatte- och transfereringssystemen riskerar jämförelser mellan länder att bli haltande eftersom skattekvoten inte tar hänsyn till hur de olika ländernas trygghetssystem finansieras. Vissa länder har t.ex. stora inslag av obligatoriska avtalsförsäkringar, som för den enskilde individen har en skatteliknande karaktär, medan andra länder finansierar samma försäkringstyper med skatter. Jämförelser av skattekvoter bör så långt som möjligt även beakta dessa olikheter för att ge en rättvisande ekonomisk innebörd.

I tabell 7.7 redovisas skattekvoten i OECD-länderna för år 2006. Dessutom visas förändringen av skattekvoten mellan 2000 och 2006.

Tabell 7.7 Skattekvoten i OECD-länderna

Procent av BNP

	Redovisad skattekvot 2006	Förändring av skattekvot 2000–2006
Danmark	49,1	-0,3
Sverige	49,1	-2,7
Belgien	44,5	-0,4
Frankrike	44,2	-0,2
Norge	43,9	1,3
Finland	43,5	-3,7
Italien	42,1	-0,2
Österrike	41,7	-0,9
Island	41,5	4,3
Nederländerna	39,3	-0,4
Ungern	37,1	-0,9
Storbritannien	37,1	0,0
Tjeckien	36,9	1,6
Nya Zeeland	36,7	3,1
Spanien	36,6	2,4
Luxemburg	35,9	-3,2
Portugal	35,7	1,6
Tyskland	35,6	-1,6
Polen	33,5	-1,1
Kanada	33,3	-2,3
Irland	31,9	0,2
Grekland	31,3	-2,8
Australien	30,6	-0,5
Slovakien	29,8	-4,0
Schweiz	29,6	-0,4
Förenta staterna	28,0	-1,9
Japan	27,9	0,9
Korea	26,8	3,2
Turkiet	24,5	0,3
Mexiko	20,6	2,1
OECD-länderna	**35,9**	**-0,2**
EU-15	**39,8**	**-0,8**

Källa: OECD

7.2 Statsbudgetens inkomster

7.2.1 Skatteinkomster

I statsbudgeten tillämpas periodiserad redovisning av skatterna. Det innebär att skatterna redovisas under det inkomstår då den skattepliktiga händelsen ägde rum. Statens skatteintäkter, som t.ex. kan avläsas i tabell 7.8, är således periodiserade. Statsbudgetens totala inkomster ska enligt lagen (1996:1059) om statsbudgeten redovisas kassamässigt. Därför finns även en kassamässig redovisning av statens skatter. Skatteinkomsterna utgörs av betalningsflöden som kan avse skatter för flera olika inkomstår. Skillnaden mellan statens skatteintäkter och statens skatteinkomster utgörs av periodiseringar. Periodiseringarna består i sin tur av uppbörds- och betalningsförskjutningar samt anstånd.

Tabell 7.8 Statsbudgetens inkomster 2007–2012

Miljarder kronor

	Utfall	Prognos				
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Statens skatteintäkter	**826,1**	**786,3**	**703,0**	**708,9**	**738,4**	**772,4**
Periodiseringar	-10,6	22,6	-10,8	-1,1	11,6	-9,7
Statens skatteinkomster	**815,5**	**808,9**	**692,2**	**707,8**	**750,0**	**762,7**
Övriga inkomster	**48,2**	**92,4**	**1,3**	**3,2**	**4,5**	**8,5**
2000 Inkomster av statens verksamhet	66,5	53,0	46,7	43,1	43,8	47,1
3000 Inkomster av försåld egendom	18,0	76,5	0,1	0,0	0,0	0,0
4000 Återbetalning av lån	2,0	1,9	1,7	1,7	1,6	1,4
5000 Kalkylmässiga inkomster	8,2	8,7	8,9	9,0	9,4	9,6
6000 Bidrag från EU	13,0	11,0	11,9	11,8	12,1	11,9
7000 Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet	-51,9	-56,3	-67,7	-62,2	-62,1	-61,4
8000 Utgifter som ges som krediteringar på skattekonto	-7,7	-2,4	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2
Statsbudgetens inkomster	**863,7**	**901,3**	**693,5**	**711,0**	**754,5**	**771,2**

Anm.: Beloppen är avrundade och överensstämmer därför inte alltid med summan. För 2009–2012 har försäljningsinkomsterna av statligt aktieinnehav beräkningstekniskt antagits uppgå till 0 miljarder kronor per år

För 2009 beräknas statens skatteintäkter uppgå till 703 miljarder kronor. Intäkterna minskar med 83 miljarder kronor jämfört med 2008, varav drygt hälften beror på minskade intäkter från skatt på arbete. Skatt på arbete minskar både till följd av det ekonomiska läget och till följd av skattesänkningar på närmare 40 miljarder kronor.

För 2009 beräknas periodiseringarna uppgå till -10,6 miljarder kronor, vilket innebär att de

kassamässiga skatteinkomsterna är lägre än intäkterna.

7.2.2 Övriga inkomster

I tabell 7.8 redovisas utfall och prognoser för statens övriga inkomster för åren 2007–2012 uppdelade per inkomsttyp.

År 2008 uppgick statens övriga inkomster till sammanlagt 92,4 miljarder kronor. Det är 44,5 miljarder kronor högre än 2007. Denna ökning förklaras främst av högre inkomster från försåld egendom än 2007. Dessutom minskade utgifterna som ges som krediteringar på skattekonto. År 2009 beräknas statens övriga inkomster minska till 1,3 miljarder kronor för att under perioden 2010–2012 successivt öka, se tabell 7.8

Inkomster av statens verksamhet består bland annat av utdelningar från statligt aktieinnehav, affärsverkens inlevererade överskott, Riksbankens inlevererade överskott, ränteinkomster och offentligrättsliga avgifter. Förändringarna av dessa inkomster under perioden 2009–2012 beror till stor del på aktieutdelningar från statens bolag. Utdelningarna, exklusive AB Svenska Spel, uppgick till ca 25,0 miljarder kronor 2008. Cirka 4,6 miljarder kronor utgjordes av utdelningar av engångskaraktär utöver de ordinarie utdelningarna avseende 2007 års resultat. Aktieutdelningarna under 2009, avseende 2008 års resultat, beräknas uppgå till ca 19,0 miljarder kronor varav ca 2,9 miljarder kronor härrör från försäljning av statens aktieinnehav i bolaget Beam, vilket avyttrades separat i anslutning till försäljningen av bolaget Vin & Sprit AB. Ägarandelen i Beam placerades i bolaget Preaktio AB som avyttrade den statliga ägarandelen och sedan genomförde en extraordinär utdelning av försäljningssumman. Prognosen för utdelningarna för perioden 2010–2012 är behäftade med betydande osäkerhet. De bedöms dock bli något lägre än utdelningarna under 2009. Intäkterna från arbetslöshetsavgiften förväntas öka mellan 2008 och 2011 med ca 1,0 miljarder.

Utfallet för *Inkomster av försåld egendom* blev 76,5 miljarder kronor 2008 genom försäljning av statens ägandeskap i Vin & Sprit, OMX samt Vasakronan. För 2009–2012 har inkomsterna från försäljning av statligt aktieinnehav beräkningstekniskt antagits till noll, vilket är en nedrevidering med 50,0 miljarder kronor per år jämfört med budgetpropositionen för 2009.

Bidrag m.m. från EU innefattar bidrag från olika EU-fonder. De största enskilda bidragen avser jordbruksstöd, bidrag från Europeiska regionala utvecklingsfonden samt bidrag från Europeiska socialfonden. Inkomsterna under 2008 uppgick sammantaget till 11,0 miljarder kronor. Inkomsterna bedöms öka något för åren framöver och beräknas uppgå till 11,9 miljarder kronor 2012.

Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet utgörs av avräkningar och tillkommande inkomster. Avräkningar är intäkter som förs till fonder utanför statsbudgeten, avräknad mervärdesskatt för statliga myndigheter och kompensation för mervärdesskatt till kommunsektorn. De tillkommande inkomsterna består av EU-skatter och kommunala utjämningsavgifter som rör kostnadsutjämningssystemet för verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Huvuddelen av de tillkommande inkomsterna utgörs av EU-skatterna. De omfattar tullmedel och den momsbaserade EU-avgiften. År 2009 beräknas de tillkommande inkomsterna minska beroende på att det egnamedelsystem som ingick i uppgörelsen om EU:s fleråriga budgetram 2007–2013 beräknas träda i kraft under året. Uppgörelsen innebär att Sveriges mervärdesskattebaserade EU-avgift sänks.

Vissa krediteringar som ges på skattekonton är stöd som enligt nationalräkenskaperna är att likställa med utgifter. För ökad transparens redovisas dessa utgifter under en egen inkomsttyp: 8000 *Utgifter som ges som krediteringar på skattekonto*. Krediteringarna minskar från -7,7 miljarder kronor 2007 till -0,2 miljarder kronor 2012. Det beror på att flera av stöden som tidigare betalades ut via krediteringar på skattekonto antingen har upphört eller flyttats till statsbudgetens utgiftssida i form av anslag. År 2009-2012 inkluderas endast en kreditering för jämställdhetsbonus.

Tabell 7.9 Regeländringar, bruttoeffekter i förhållande till föregående år

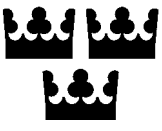
Miljarder kronor

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Skatt på arbete	**5,5**	**2,0**	**-12,4**	**-10,9**	**-34,6**	**-12,5**	**-40,7**	**0,0**	**0,0**	**0,0**
Kommunal skatt	*1,2*	*4,6*	*-1,0*	*-0,4*	*1,8*	*0,3*	*-0,2*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
Förändrad medelutdebitering	8,5	4,6	1,2	-0,1	-0,5	-1,8	1,3			
Fast belopp 200 kr			-1,3							
Begränsat avdrag för allmän pensionsavgift			3,0	3,1						
Ändringar av grundavdraget	-7,3	0,0	-3,7	-3,1	0,6		-1,9			
Ändrade avdragsregler (lånedatorer, pensionssparande m.m.)					1,7	2,1	0,4			
Övrigt			-0,2	-0,3						
Statlig skatt	*0,0*	*0,7*	*0,7*	*0,8*	*0,5*	*0,0*	*-4,2*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
Skiktgränsjusteringar		0,7	0,7	0,8			-4,2			
Övrigt			-0,1		0,5					
Skattereduktioner	*4,3*	*-2,0*	*-9,9*	*-8,5*	*-36,1*	*-11,4*	*-14,5*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
Skattereduktion jobbskatteavdrag					-39,9	-10,7	-10,8			
Skattereduktion hushållstjänster					-0,7	-0,7	-3,7			
Skattereduktion låg- och medelinkomsttagare (1 320 kr)	4,3									
Skattereduktion allmän pensionsavgift			-9,4	-9,7						
Skattereduktion fackföreningsavgift (2002), slopad (2007)					4,1					
Övrigt		-2,0	-0,5	1,2	0,4					
Socialavgifter	*0,0*	*-1,2*	*-2,1*	*-2,8*	*-0,8*	*-1,3*	*-21,7*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
Sänkning socialavgift		-1,2	-2,5	-2,1	-1,1	-0,7	-12,8			
Nedsättning socialavgift			0,4	-0,7	0,2	-0,7	-9,0			
Skatt på kapital	**-0,4**	**-1,4**	**-2,5**	**-1,8**	**-10,6**	**4,1**	**1,2**	**0,2**	**0,1**	**0,0**
Inkomstskatt företag	*0,0*	*-0,8*	*1,2*	*0,2*	*-1,2*	*3,5*	*1,6*	*0,1*	*0,1*	*0,0*
Räntebeläggning av periodiseringsfonder 2005			1,5							
Återköp aktier, sänkt skatt investmentbolag, ändrade 3:12-regler					-0,3	3,5	1,6	0,1	0,1	
Avskaffad schablonintäktsbeskattning bostadsrättsföreningar					-1,0					
Skattereduktion ROT (2004), stormskadad skog (2005-2007)		-0,8	-0,3	0,2	0,1					
Fastighetsskatt	*-0,4*	*-0,3*	*0,0*	*-1,9*	*-2,5*	*-3,6*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
Frysning av skatteunderlag 2006 års nivå, småhus, hyreshus					-1,7					
Flerbostadshus: sänkt skattesats samt övergång till kommunal avg.-08					-0,8	-0,4				
Småhus: sänkt skattesats samt övergång till kommunal avg.-08						-3,9				
Begr. regel, nytt taxeringsförfarande, begränsning markvärde	-0,4	-0,3	0,0	-3,3						
Vattenkraft: skattesatsändring från 2,21 till 0,5 till 1,7 till 2,2 %				1,4		0,6				
Övriga skatter på kapital	*0,0*	*-0,3*	*-3,7*	*-0,1*	*-6,9*	*4,3*	*-0,4*	*0,1*	*-0,1*	*0,0*
Höjd kapitalvinstskatt för privatbostäder från 15 till 20 till 22 %						1,1				
Förmögenhetsskatt: höjda fribelopp, sänkt skatt, fryst underlag, slopad			-1,1		-6,9					
Förändrade uppskovsregler, höjt belopp privatbostad, 3:12-regler			0,0	-0,1		3,2	-0,4	0,1	-0,1	
Slopad arvsskatt mellan makar, slopad arvs- och gåvoskatt (2005)		-0,3	-2,6							
Skatt på konsumtion och insatsvaror	**3,1**	**2,1**	**3,4**	**2,8**	**3,2**	**6,8**	**0,4**	**0,1**	**0,0**	**0,0**
Skatt på energi och miljö	*3,1*	*2,2*	*1,9*	*2,3*	*0,1*	*2,8*	*-0,1*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
Energiskatt	1,8	1,4	2,7	0,5	0,0	0,5	0,1			
Koldioxidskatt	0,9	0,8	-0,8	0,2	0,1	1,5	-0,1			
Övriga energiskatter		0,0		1,4	0,0	0,8				
Avfallsskatt, naturgrusskatt m.m.	0,4			0,2						
Övriga skatter på konsumtion och insatsvaror	*0,1*	*-0,1*	*1,6*	*0,5*	*3,1*	*4,0*	*0,5*	*0,1*	*0,0*	*0,0*
Sänkt skatt vissa byggtjänster, ändrad redovisning	0,0	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	0,1	0,5	0,1		
Moms skidliftar 12 till 6 %					-0,1					
Skatt på vägtrafik m.m.			1,8	0,7	1,3	2,2				
Skatt på tobak	0,1			0,3	2,1	1,5				
Skatt på alkohol						0,3				
Reklamskatt				-0,3		-0,1				
Totala skatteintäkter	**8,3**	**2,7**	**-11,4**	**-9,8**	**-42,0**	**-1,5**	**-39,1**	**0,3**	**0,1**	**0,0**

Anm.: Beloppen är periodiserade bruttoförändringar.

8

Utgifter



8 Utgifter

Sammanfattning

- Den offentliga sektorns utgifter som andel av BNP ökar kraftigt till följd av lågkonjunkturen.
- Utgifterna i ålderspensionssystemet ökar med ca 9 procent 2009, bl.a. till följd av en relativt kraftig ökning av antalet pensionärer.
- Kommunsektorns utgifter som andel av BNP ökar 2009. Det finansiella sparandet försämras under de kommande åren. För att nå målet om god ekonomisk hushållning måste möjligheterna att effektivare utnyttja resurserna tas till vara.
- De utgifter som omfattas av utgiftstaket ökar med 88 miljarder kronor mellan 2008 och 2012. Det innebär att de ökar från 30 till 31 procent av BNP under perioden.

I detta kapitel redovisas utvecklingen av utgifterna i två strukturer, dels enligt nationalräkenskaperna, dels enligt redovisningen i statsbudgetens struktur. I avsnitt 8.1 redovisas den offentliga sektorns utgifter enligt nationalräkenskaperna uppdelat på de olika sektorerna och fördelat på olika utgiftsslag. I avsnitt 8.2 redovisas och analyseras statsbudgetens utgifter och de takbegränsade utgifternas utveckling.

8.1 Den konsoliderade offentliga sektorns utgifter

Den offentliga sektorn består förutom av staten även av ålderspensionssystemet (inkomstpensionen) och den kommunala sektorn. Summan av de offentliga sektorernas utgifter uppgick till 1 773 miljarder kronor eller 56,1 procent av BNP 2008. Konsoliderat för transfereringar mellan sektorerna, som huvudsakligen består av statsbidrag till kommunsektorn och statliga ålderspensionsavgifter, uppgick den offentliga sektorns utgifter inklusive räntor till 1 589 miljarder kronor eller 50,3 procent av BNP 2008. I tabell 8.1 nedan redovisas de offentliga sektorernas utgifter före och efter konsolidering för interna transaktioner.

Tabell 8.1 Den offentliga sektorns utgifter

Procent av BNP

	2008	2009	2010	2011	2012
Offentliga sektorernas utgifter före konsolidering	**56,1**	**61,3**	**62,4**	**60,9**	**59,1**
Primära utgifter	54,4	59,9	61.0	59,5	57,5
Staten	25,1	28,2	28,6	27,7	26,2
Kommuner	22,9	24,4	24,7	24,2	23,6
ÅP-systemet	6,4	7,3	7,6	7,6	7,7
Räntor	1,7	1,4	1,4	1,5	1,7
Inomoffentligt	5,8	6,4	6,3	6,2	5,9
Konsoliderad offentlig sektor	**50,3**	**54,8**	**56,1**	**54,8**	**53,2**
Primära utgifter	48,6	53,5	54,7	53,3	51,6
Staten	19,6	22,0	22,6	21,7	20,5
Kommuner	22,7	24,2	24,6	24,0	23,4
ÅP-systemet	6,4	7,3	7,5	7,6	7,7
Räntor	1,7	1,3	1,4	1,5	1,6

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Konsolideringen består i huvudsak av statens bidrag till kommunsektorn, som i nationalräkenskapernas redovisning även inkluderar återbetalning av den mervärdesskatt som belastar kommunernas utgifter. En annan större post är statliga ålderspensionsavgifter till ålderspensionssystemet. Konsolideringen innebär att statens primära utgifter är 5–6 procent av BNP

lägre än de utgifter som redovisas i den statliga sektorn.

Före konsolidering ligger den största delen av utgifterna i staten. Konsoliderat är den kommunala sektorns utgifter större än statens.

Utvecklingen under perioden är likartad för sektorerna såväl före som efter konsolidering. De primära utgifterna ökar kraftigt som andel av BNP för alla sektorerna 2009. Detta är en följd av att utgifterna stiger samtidigt som BNP minskar i löpande priser. År 2011 börjar utgiftskvoten minska men nivån 2012 på 53,2 procent av BNP är den högsta sedan 2003, se diagram 8.1.

Diagram 8.1 Den konsoliderade offentliga sektorns utgifter 2000–2012

Procent av BNP

Källa: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

I nationalräkenskaperna klassificeras utgifterna som konsumtion, investeringar och transfereringar inklusive subventioner. Konsumtion och investeringar utgör en direkt resursförbrukning och ingår i BNP från användningssidan (försörjningsbalansen). Transfereringarna kan tillfalla hushålls- eller företagssektorn eller utlandet. Konsumtionen utgör drygt hälften av utgifterna medan transfereringar till hushåll uppgår till drygt 30 procent.

Den offentliga konsumtionen uppgick 2008 till 26,4 procent av BNP och svarar för drygt hälften av utgifterna. Transfereringarna till hushållen motsvarade 15,8 procent av BNP 2008. Under 2009 och 2010 ökar alla typer av utgifter i relation till BNP med undantag av ränteutgifterna. I löpande priser ökar utgifterna med 4,5 procent 2009 och 3 procent 2010.

Tabell 8.2 Den konsoliderade offentliga sektorns utgifter

Procent av BNP, om annat ej anges

	2008	2009	2010	2011	2012
Konsumtion	26,4	28,4	28,8	28,1	27,3
Investeringar	3,1	3,4	3,5	3,3	3,2
Transfereringar till hushåll	15,8	17,8	18,4	18,1	17,5
Övriga transfereringar	3,2	3,8	3,9	3,7	3,6
Ränteutgifter	1,7	1,3	1,4	1,5	1,6
Summa utgifter	**50,3**	**54,8**	**56,1**	**54,8**	**53,2**
Exklusive räntor	48,6	53,5	54,7	53,3	51,6
Totala utgifter, mdkr	1 589	1 659	1 708	1 738	1 772
Exklusive räntor, mdkr	1 535	1 618	1 665	1 692	1 718

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

8.1.1 Ålderspensionssystemet

Ålderspensionssystemets utgifter uppgick 2008 till 6,4 procent av BNP. Pensionsutbetalningarna ökar med 9 procent 2009. Den kraftiga ökningen beror dels på att pensionerna skrivs upp med 4,5 procent genom följsamhetsindexeringen, dels på att antalet pensionärer ökar med 4 procent. Med ett antagande om ett balanstal på 1,0 för 2010 till 2012 ökar utgifterna till 7,7 procent av BNP 2012 (se avsnitt 8.2.1 nedan om balanstalet och ålderspensionssystemets utgifter).

8.1.2 Kommunsektorn

Kommunsektorns utgifter uppgick 2008 till 731 miljarder kronor, vilket motsvarar 23,2 procent av BNP. Sektorns utgifter som andel av BNP blev därmed 0,8 procentenheter högre än 2007. En bidragande orsak till denna utveckling var att den kommunala timlönen ökade med över 5 procent 2008.

Av kommunsektorns utgifter går ca 85 procent till konsumtion, som i sin tur huvudsakligen utgörs av tjänster. Löner och arbetsgivaravgifter uppgår till ca 58 procent av konsumtionsutgifterna medan ca 33 procent går till förbrukning av varor och tjänster, varav sociala naturaförmåner svarar för ca 14 procentenheter. Konsumtion av skattefinansierade tjänster som produceras i näringslivet redovisas som sociala naturaförmåner.

Tabell 8.3 visar hur de olika utgiftsslagen väntas utvecklas under 2009–2012. Den snabba försämringen på arbetsmarknaden påverkar kommunernas inkomster och utrymmet för den kommunala konsumtionen. Konsumtionsutgift-

erna beräknas därför utvecklas svagare mellan 2009 och 2012, än under de senaste åren. Det aviserade tillfälliga konjunkturstödet på 7 miljarder kronor för 2010 bedöms dock förhindra att ca 9 300 anställda sägs upp i sektorn 2010.

Trots den aviserade höjningen av statsbidragen 2011 och 2012 med 5 miljarder kronor väntas konsumtionsutgifterna fortsätta att utvecklas svagt.

Tabell 8.3 Kommunsektorns utgifter

Löpande priser, procentuell utveckling om annat ej anges

	Mdkr 2008	2009	2010	2011	2012
Konsumtion	615	2,1	1,6	1,6	2,2
Investeringar	54	0,5	2,0	2,6	3,8
Transfereringar	53	5,9	6,6	3,8	1,0
Ränteutgifter	10	-18,2	-21,2	-12,4	29,7
Summa utgifter	732	2,0	1,7	1,8	2,4

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Av övriga utgifter svarar investeringar för den största enskilda posten, ca 8 procent av de totala utgifterna 2008. Investeringsutgifterna har under de senaste fyra åren ökat kraftigt med sammanlagt ca 33 procent i fasta priser. Under 2009–2012 väntas dessa utgifter utvecklas betydligt svagare.

Transfereringar till hushåll består främst av utbetalningar avseende ekonomiskt bistånd och avtalspensioner. Övriga transfereringar går i huvudsak till näringslivet. Under perioden 2009–2012 bedöms utgifterna för ekonomiskt bistånd öka beroende på det försämrade läget på arbetsmarknaden.

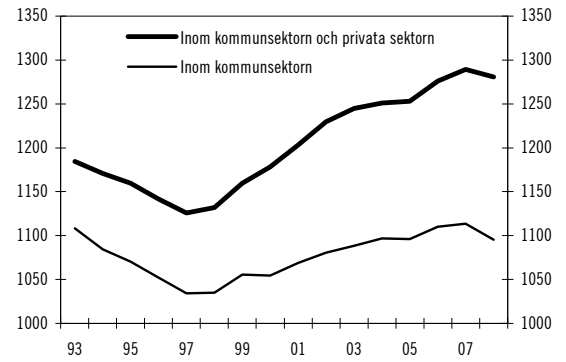
Till följd av främst det låga ränteläget kommer ränteutgifterna att minska kraftigt under perioden 2009–2011, men ökar sedan 2012.

Sociala naturaförmåner

I den kommunala konsumtionen ingår skattefinansierade tjänster, huvudsakligen inom områdena vård, skola och omsorg, som produceras i näringslivet. Andelen sysselsatta i näringslivet inom dessa områden har ökat successivt, se diagram 8.2. Denna utveckling beräknas fortsätta under 2009–2012.

Diagram 8.2 Antal sysselsatta i kommunal sektor och i näringslivets branscher hälso- och sjukvård samt utbildning

Sysselsatta, tusental



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

8.1.3 Staten

Statens utgifter, inklusive ränteutgifter, uppgick till 839 miljarder kronor eller 26,6 procent av BNP 2008. Regeringen räknar med att utgifterna ökar med 5,8 procent 2009. Till ökningen bidrar satsningar på forskning och utbildning samt infrastrukturinvesteringar, reparationer och underhåll av vägar och järnvägar. Bidragen till kommunsektorn har höjts och regeringen föreslår nu ytterligare ökningar med 7 miljarder kronor för 2010 att utbetalas i slutet av 2009. I nationalräkenskaperna redovisas bidragen när de utbetalas, vilket leder till att en minskning av bidragen redovisas för 2010. För 2011 och 2012 föreslår regeringen att statsbidragen höjs med 5 miljarder kronor i nivå. Den stigande arbetslösheten leder till en ökning av transfereringarna till hushållen 2009. Lägre räntor leder till kraftigt sänkta ränteutgifter 2009, trots att statsskulden ökar, se tabell 8.4.

Tabell 8.4 Statens utgifter

Löpande priser, procentuell utveckling

	Mdkr 2008	2009	2010	2011	2012
Konsumtion och investeringar	262	6,9	2,5	0,9	0,7
Inomoffentliga transfereringar	176	6,4	-1,9	2,2	-0,3
Övriga transfereringar	356	8,6	3,6	-0,1	-1,9
Ränteutgifter	45	-25,3	10,5	10,0	16,5
Totala utgifter	**839**	**5,8**	**2,3**	**1,1**	**0,1**

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Nedgången i inflationen och låga löneökningar bidrar till en lägre utveckling av utgifterna under

perioden 2010–2012. Ränteutgifterna ökar då kraftigt till följd av att statskulden stiger.

Nationalräkenskaper och statsbudgeten

Den offentliga sektorns finanser presenteras enligt två redovisningsprinciper, i *nationalräkenskapstermer* (NR) och enligt *statsbudgetdefinition*.

Nationalräkenskaperna är ett internationellt jämförbart räkenskapssystem för hela ekonomin. Syftet med nationalräkenskaperna är att skapa ett internationellt jämförbart system med samma definitioner och avgränsningar. Vid internationella jämförelser är nationalräkenskaperna en av de dominerande datakällorna och används t.ex. inom Stabilitets- och tillväxtpakten för övervakning av EU-ländernas offentliga finanser.

Till skillnad från nationalräkenskaperna definieras *Statsbudgeten* olika i olika länder. I Sverige redovisas utgifterna i stort sett kassamässigt, dvs. när betalningen sker, medan skatterna redovisas intäktsmässigt, dvs. intäkten redovisas det år den är hänförlig till och inte det år när betalningen sker. Däremot redovisas statsbudgetens saldo alltid kassamässigt, vilket innebär att nettot på statsbudgeten i princip motsvarar statens lånebehov. Hur statsbudgeten redovisas regleras bland annat i lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

Kostnadsmässig avräkning av förvaltningsutgifter

I enlighet med regeringens förslag i budgetpropositionen för 2009 beslutade riksdagen om att myndigheternas förvaltningsutgifter från och med 2009 ska avräknas på kostnadsmässig grund. Övergången är av teknisk natur. En utgångspunkt för förändringen är att den inte ska påverka beräkningen av statens kassamässiga budgetsaldo. Inte heller budgeteringsmarginalen påverkas av förändringen. Redovisningen av det finansiella sparandet beräknas enligt nationalräkenskaperna, som grundas på EU:s förordning om det Europeiska national- och regionalräkenskapssystemet (ENS 95), och påverkas därmed inte heller av förändringen. Eftersom redovisningen enligt nationalräkenskaperna är periodiserad (kostnadsmässigt) innebär förändringen en framtida mer likartad redovisning av statens utgifter i nationalräkenskaperna och myndigheternas förvaltningsutgifter i statsbudgeten.

Statens utgifter i nationalräkenskaperna och i statsbudgeten

Enligt nationalräkenskapernas (NR) redovisning var statens utgifter exkl. ränteutgifter 794 miljarder kronor 2008 medan statsbudgetens takbegränsade utgifter uppgick till 742 miljarder kronor, se tabell.

Skillnaden beror till största delen på skillnader i redovisningsprinciper, som motsvaras av lika stora skillnader på inkomstsidan. Den största skillnaden beror på att mervärdesskatt på offentliga sektorns förbrukning ingår i utgifterna för den statliga konsumtionen och investeringarna samt statsbidragen till kommunerna i NR. På statsbudgeten redovisas dessa utgifter exkl. mervärdesskatt, medan mervärdesskatten för staten och kommunsektorn redovisas som en negativ post på statsbudgetens inkomstsida.

Tabell 8.5 Statens utgifter i nationalräkenskaperna och i statsbudgeten

Miljarder kronor, om annat ej anges

	2008	2009	2010	2011	2012
Staten i NR exkl. räntor	**794**	**854**	**871**	**877**	**871**
Procent av BNP	*25,1*	*28,2*	*28,6*	*27,7*	*26,2*
Till budgetredovisningen					
Offentlig moms	-66	-69	-69	-70	-69
EU-relaterade utgifter	19	14	19	19	19
Kommunbidrag	-4	-3	-4	-4	-4
Kalkylmässiga utgifter	-28	-30	-32	-34	-36
Skatteutgifter	-2	0	0	0	0
Lånefinansierade investeringar, netto	17	-7	-7	-5	-2
Kapitaltillskott	8	1			
Övrigt	4	-4	-2	-2	-2
Staten, UO exkl. statsskuldsräntor	**742**	**756**	**775**	**781**	**775**
Procent av BNP	*23,5*	*25,0*	*25,5*	*24,6*	*23,3*

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

I statsbudgeten redovisas EU-finansierade bidrag, medan de i NR redovisas som bidrag direkt från EU till mottagaren. Därtill finns skillnader i redovisningen och periodiseringen av EU-avgiften. Bland skillnaderna ingår också redovisningen av vissa bidrag till kommunerna och kalkylmässiga kostnader för pensionsavgifter och kapitalförslitning. Krediteringar på skattekonto, som kan likställas med utgifter, redovisas på utgiftssidan i NR. Krediteringar som däremot har en koppling till skattelagstiftningen, exempelvis sjöfartsstödet, redovisas även av NR på inkomstsidan. Krediteringar som

likställs med utgifter har tidigare uppgått till ganska stora belopp, men flertalet av dem redovisas numera på budgetens utgiftssida medan andra fasats ut.

Infrastrukturinvesteringar som lånefinansieras redovisas inte på statsbudgetens utgiftssida, men däremot ingår amorteringar på lånen. I NR redovisas däremot även dessa investeringar, men inte amorteringar, som utgifter. För 2008 är de extra amorteringarna som ingår i statsbudgeten större än nyupplåningen.

Vissa kapitaltillskott till statliga bolag ingår i statsbudgeten men belastar inte utgifterna i NR.

8.2 Statsbudgetens utgifter och takbegränsade utgifter

I detta avsnitt redovisas statsbudgetens utgifter för åren 2008–2012. Statsbudgetens utgiftssida delas in i 27 utgiftsområden och minskning av anslagsbehållningar. Även myndigheters m.fl. in- och utlåning i Riksgäldskontoret och kassamässig korrigering ingår i statsbudgetens utgifter (se även kapitel 9). Dessutom redovisas utvecklingen av de utgifter som omfattas av utgiftstaket för staten, de så kallade takbegränsade utgifterna, som omfattar utgiftsområde 1–25, 27 och ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten.

Utgifterna på statsbudgetens utgiftsområden ökar mellan 2008 och 2012 med drygt 28 miljarder kronor, vilket framgår av tabell 8.6. Ökningen är som störst 2010 och 2011. År 2009 faller utgifterna, vilket förklaras av att statsskuldräntorna blir väsentligt lägre än 2008. I förhållande till BNP är utgifterna på statsbudgetens utgiftsområden ungefär lika stora 2012 som de var 2008. Under 2009 och 2010 ökar emellertid utgifterna i procent av BNP, vilket delvis beror på den svaga utvecklingen av BNP dessa år.

Tabell 8.6 Utgifter på statsbudgetens utgiftsområden och takbegränsade utgifter

Miljarder kronor om inget annat anges

	Utfall	Prognos	Beräknat		
	2008	2009	2010	2011	2012
Utgifter på utgiftsområden exkl. statsskuldsräntor[1]	742,1	755,7	775,3	781,5	775,4
Procent av BNP	*23,5*	*25,0*	*25,5*	*24,6*	*23,3*
Statsskuldsräntor m.m.	48,2	31,9	28,0	36,6	42,8
Procent av BNP	*1,5*	*1,1*	*0,9*	*1,2*	*1,3*
Summa utgiftsområden	**790,3**	**787,5**	**803,2**	**818,0**	**818,1**
Procent av BNP	*25,0*	*26,0*	*26,4*	*25,8*	*24,6*
Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten[2]	201,4	220,7	229,6	242,0	256,6
Procent av BNP	*6,4*	*7,3*	*7,5*	*7,6*	*7,7*
Takbegränsade utgifter[3]	**943,4**	**976,4**	**1 004,9**	**1 023,5**	**1 032,0**
Procent av BNP	*29,9*	*32,3*	*33,0*	*32,3*	*31,0*
Utgiftstak	**957**	**991**	**1 020**	**1 050**	**1 080[4]**
Budgeteringsmarginal	13,6	14,6	15,1	26,5	48,0

[1] Inklusive förbrukning av anslagsbehållningar och utnyttjande av anslagskredit.
[2] Observera att beräkningen baseras på ett balanstal på 1,0000 för åren 2010-2012 (se avsnitt 8.2.1).
[3] Utgiftsområden på statsbudgeten (exklusive statsskuldsräntor) och ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten.
[4] Regeringens bedömning av utgiftstak för 2012 (se avsnitt 10.2.2).

Utgifterna i ålderspensionssystemet ökar med 55 miljarder kronor mellan 2008 och 2012, vilket innebär att ålderspensionssystemets utgifter som andel av BNP ökar med 1,3 procent under perioden. Det bör noteras att beräkningen av utgifterna i ålderspensionssystemet baseras på ett balanstal på 1,0000 för åren 2010-2012 i avvaktan på pensionsgruppens behandling av balanstalets konstruktion (se vidare avsnitt 8.2.1).

De takbegränsade utgifterna ökar med drygt 88 miljarder kronor mellan 2008 och 2012, vilket även innebär att de ökar med drygt en procent som andel av BNP.

Budgeteringsmarginalen uppgår till 15 miljarder kronor 2009 och 2010. År 2011 och 2012 uppgår marginalen till 26 respektive 48 miljarder kronor. Budgeteringsmarginalen ska i första hand fungera som en buffert om utgifterna utvecklas annorlunda än beräknat. Den riktlinje som regeringen använder är att budgeteringsmarginalen bör vara minst 1 procent av de takbegränsade utgifterna för innevarande år (2009), minst 1,5 procent för år t+1 (2010), minst 2 procent för år t+2 (2011) och minst 3 procent för år t+3 (2012). Det motsvarar en budgeteringsmarginal på minst 10, 15, 20 och 30 miljarder kronor för 2009, 2010, 2011 och 2012.

8.2.1 Utgifter 2008–2012

I tabell 8.9 redovisas för varje utgiftsområde: utfall för 2008, anvisade medel per utgiftsområde för 2009 inklusive förslag på tilläggsbudget[45], utgiftsprognos för 2009 samt beräknade utgiftsramar för 2010–2012.

I prognosen för utgifterna per utgiftsområde för 2009 och i beräkningen av utgiftsramarna för 2010–2012 har hänsyn tagits till tidigare beslutade och aviserade utgiftsreformer och besparingar (se bilaga 3, tabell 3). I de beräknade utgiftsramarna för 2010–2012 har hänsyn även tagits till de aviseringar om utgiftsförändringar för åren 2010–2012 som redovisas i avsnitt 9.5.

Vidare har de makroekonomiska förutsättningarna, volymantaganden inom vissa transfereringssystem samt den pris- och löneomräkning som ligger till grund för beräkningarna uppdaterats jämfört med de beräkningar som presenterades i budgetpropositionen för 2009.

Förbrukning av anslagsbehållningar på ramanslag för förvaltnings- och investeringsändamål för 2010–2012 redovisas under posten Minskning av anslagsbehållningar[46] (se tabell 8.9).

De takbegränsade utgifterna som andel av BNP ökar under 2009 och 2010 bl.a. till följd av stigande volymer i öppen arbetslöshet och i arbetsmarknadspolitiska program samt till följd av BNP:s utveckling. Under 2011 och 2012 faller de takbegränsade utgifterna i procent av BNP när den totala arbetslösheten når sin högsta nivå och faller tillbaka. Mellan åren 2008 och 2011 motverkar en svag pris- och löneutveckling de ökande utgifterna för arbetslöshet och 2012 är de takbegränsade utgifterna lika stora som andel av BNP som de var 2008.

Utvecklingen av antalet personer som försörjs i olika ersättningssystem är centralt för utgiftsutvecklingen. Som framgår av tabell 8.7 minskade antalet personer, mätt som helårsekvivalenter, som uppbär ersättning inom system som rör ohälsa, arbetslöshet och ekonomiskt bistånd med ca 80 000 under 2008.[47] Minskningen skedde i ohälsorelaterade system samt för arbetslösa med ersättning från arbetslöshetsförsäkringen, medan antalet personer i arbetsmarknadspolitiska program och personer med ekonomiskt bistånd ökade något. Mellan 2008 och 2011 ökar antalet ersatta, beräknat som helårsekvivalenter, främst till följd av en kraftig ökning av de arbetsmarknadspolitiska programmen. Först 2012 minskar det totala antalet helårsekvivalenter i dessa system. Antalet helårsekvivalenter med sjukpenning och aktivitets- och sjukersättning förväntas dock att minska under hela perioden, med undantag för en liten ökning av helårsekvivalenter med sjukpenning 2012.

Tabell 8.7 Helårsekvivalenter, 20–64 år, i vissa ersättningssystem

Tusental

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Sjukpenning[1]	196	170	153	138	138	143
Aktivitets- och sjukersättning	471	459	438	420	388	359
Arbetslöshetsersättning	132	95	163	196	198	181
Arbetsmarknadspolitiska program	83	74	127	210	239	211
Ekonomiskt bistånd	77	80	90	105	116	121
Summa	**959**	**878**	**972**	**1 068**	**1 079**	**1 015**

[1] Inklusive sjuklön som betalas av arbetsgivaren.

Till följd av det försämrade läget på arbetsmarknaden görs en omfattande satsning inom arbetsmarknadspolitiken. Detta medför att utgifterna under utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv ökar kraftigt 2009, 2010 och 2011, vilket framgår av tabell 8.9. År 2011 är utgifterna dubbelt så stora som 2008. År 2012 sjunker dessa utgifter jämfört med 2011.

Den kraftigaste utgiftsökningen på arbetsmarknadsområdet sker i de arbetsmarknadspolitiska programmen. De av regeringen reformerade reglerna för arbetsmarknadsprogram, i första hand införandet av jobb- och utvecklingsgarantin samt jobbgarantin för ungdomar, medför att de arbetslösa deltar i insatser som syftar

[45] Avser förslag i 2009 års proposition om vårtilläggsbudget (prop. 2008/09:99) samt i propositionerna Åtgärder för jobb och omställning (prop. 2008/09:97, bet 2008/09:FiU18) och Nyemission i SAS AB (prop. 2008/09:124, bet 2008/09:FiU40).

[46] Förändring av anslagsbehållningar är skillnaden mellan anvisade medel och beräknade faktiska utgifter, d.v.s. nettot mellan förbrukning av kvarstående medel från föregående budgetår och sparade medel från innevarande budgetår samt utnyttjande av anslagskredit.

[47] Med helårsekvivalenter avses det antal personer som skulle kunna försörjas under ett helt år med full ersättning. Exempelvis summerar två personer som varit heltidssjukskrivna ett halvår var till en helårsekvivalent.

till att stärka deras position på arbetsmarknaden. Deltagandet i arbetsmarknadspolitiska program beräknas öka med 136 000 helårsekvivalenter mellan 2008 och 2012.

Även antalet personer med arbetslöshetsersättning ökar kraftigt mellan 2008 och 2012. Detta beror främst på att antalet öppet arbetslösa ökar, men även på att andelen ersättningsberättigade beräknas stiga. Även medlemstalet i arbetslöshetsförsäkringen beräknas öka, vilket bland annat beror på att regeringen har sänkt avgifterna till arbetslöshetsförsäkringen och lättar medlemsvillkoren under 2009.

Vid en försämring på arbetsmarknaden är ungdomar normalt en hårt drabbad grupp. Andelen ungdomar 20–24 år av det totala antalet helårsekvivalenter i vissa transfereringssystem (ohälsa, arbetslöshet och ekonomiskt bistånd) beräknas vara dubbelt så stor 2011 som 2009 (se tabell 8.8). Det är i första hand i arbetsmarknadsprogram som ökningen sker. Den av regeringen införda jobbgarantin för ungdomar innebär att ungdomar på ett tidigt stadium involveras i insatser, i stället för att vara öppet arbetslösa. Det medför att de negativa strukturella effekterna av konjunkturnedgången, som varaktigt högre arbetslöshet, blir mindre än de annars skulle ha varit.

Tabell 8.8 Ungdomar 20–24 år i vissa ersättningssystem, helårsekvivalenter

Tusental

	2008	2009	2010	2011	2012
Antal	49	72	113	129	99
varav arbetslöshetsersättning	5	8	10	10	8
arbetsmarknadsprogram	9	26	62	75	46
Ungdomar, procent av samtliga (20-64 år)	6%	7%	11%	12%	10%

Anm. I denna tabell avses samma ersättningssystem som i tabell 8.7.

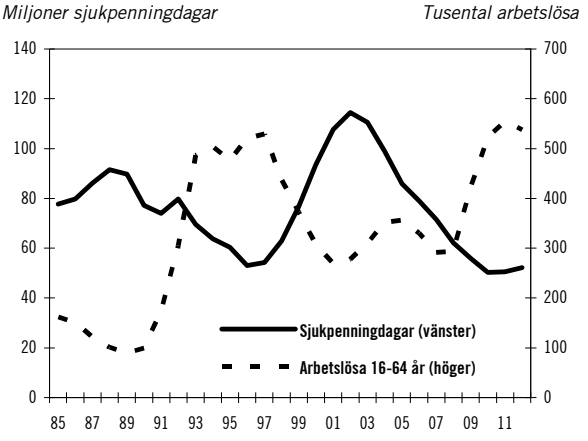
De arbetsmarknadsrelaterade utgifterna ökar dock från en förhållandevis låg nivå. Antalet öppet arbetslösa minskade kraftigt under 2007 och under 2008 minskade andelen av de öppet arbetslösa som är ersättningsberättigade markant. De ohälsorelaterade utgifterna under utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp beräknas sjunka under perioden (se tabell 8.9). År 2012 beräknas utgifterna vara drygt 19 miljarder kronor lägre än 2008. Den samlade volymen i sjukförsäkringen (sjukpenning samt sjuk- och aktivitetsersättning) har fallit sedan 2004. Åren 2004–2006 föll sjukpenningdagarna, medan antalet personer med sjuk- och aktivitetsersättning fortsatte att öka. Sedan 2007 faller volymerna i båda systemen.

Både antalet nya sjukpenningfall och längden på sjukfallen har minskat. Under de kommande åren fortsätter antalet sjukpenningdagar att minska. Nedgången inom sjuk- och aktivitetsersättningen förklaras i första hand av att inflödet från sjukpenningen minskar. Vidare förstärks minskningen 2010 och 2011 av att den tidsbegränsade sjukersättningen upphör. Även den demografiska utvecklingen medför att antalet personer i sjukförsäkringen minskar under prognosperioden.

Regeringens nyligen genomförda reformer, attitydförändringar och den demografiska utvecklingen är alla viktiga orsaker till den minskande sjukfrånvaron.

Det har alltsedan 1970-talet fram till omkring 2004 funnits ett tydligt samband mellan sjukfrånvaron och läget på arbetsmarknaden. Sjukfrånvaron var hög när arbetsmarknadsläget var bra och tvärtom (se diagram 8.3). Sambandet kan förklaras dels med att anställda i goda tider kunde ha en högre sjukfrånvaro eftersom risken var liten att deras ställning i arbetslivet försvagades, dels med att personer med relativt hög sjukskrivningsrisk anställs i högre utsträckning när sysselsättningen är som högst under en konjunkturcykel.

Diagram 8.3 Arbetslöshet och sjukpenningdagar (inkl. sjuklön)



Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Sedan 2004 har sjukfrånvaron och arbetslösheten minskat parallellt. Det är dock osäkert om den kommande högre arbetslösheten kommer att minska sjukfrånvaron konjunkturellt i samma grad som enligt tidigare noterade samband. De

genomförda reformerna på området, bland annat rehabiliteringskedjan, bör medföra att ohälsotalet stabiliserar sig på en historiskt relativt låg nivå och att fluktuationerna över tiden blir mindre.

För att mildra effekterna av den ekonomiska krisen föreslår regeringen i samband med denna proposition ett tillfälligt konjunkturstöd på 7 miljarder kronor för 2010. Därtill höjs statsbidraget till kommunerna permanent med 5 miljarder kronor från och med 2011.

Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten

Utgifterna för ålderspensionssystemet, vilka ingår under utgiftstaket för staten, redovisas för prognosperioden med ett antagande om ett balanstal på 1,0000 för 2010–2012. Detta sker i avvaktan på Försäkringskassans analys på regeringens uppdrag av balanstalets konstruktion och funktion och pensionsgruppens behandling av Försäkringskassans analys.[48] Ett balanstal under 1,0000 innebär lägre utgifter för ålderpensionssystemet för 2010–2012, i förhållande till den nuvarande prognosen.

Regeringen avser att återkomma med eventuella åtgärder för att ekonomiskt dämpa effekterna av finanskrisen på pensionerna. Regeringen avser också att återkomma med mer långsiktiga insatser för att förstärka ålderspensionssystemet i framtiden, exempelvis genom åtgärder för att minska administrationskostnaderna för AP-fonderna.

Utgifterna för ålderspensionssystemet ökar snabbt under prognosperioden: från cirka 220 miljarder kronor 2009 till drygt 255 miljarder kronor 2012. Detta är en effekt av att antalet pensionärer under dessa år ökar förhållandevis snabbt och att nytillkommande ålderspensionärer får en i genomsnitt högre inkomstrelaterad ålderspension än nuvarande ålderspensionärer.

[48] Försäkringskassan har fastställt balanstalet för 2010 till 0,9672, men Försäkringskassans analys av balanstalets konstruktion och funktion kan eventuellt leda till att pensionsgruppen justerar beräkningsmetoden för balanstalet, i syfte att ge en mer rättvisande bild av pensionssystemets långsiktiga finansiella ställning.

Tabell 8.9 Utgifter per utgiftsområde

Miljoner kronor

Utgiftsområde		2008 Utfall[1]	2009 Anslag[2]	2009 Prognos	2010 Beräknat	2011 Beräknat	2012 Beräknat
1	Rikets styrelse	10 966	12 510	12 430	11 821	11 788	11 813
2	Samhällsekonomi och finansförvaltning	11 378	11 940	11 981	11 917	12 137	12 319
3	Skatt, tull och exekution	9 446	9 496	9 346	9 726	9 817	9 870
4	Rättsväsendet	32 693	32 774	34 206	33 462	33 725	33 868
5	Internationell samverkan	1 750	1 858	1 818	1 649	1 652	1 653
6	Försvar och samhällets krisberedskap	43 030	44 724	43 042	46 473	47 245	47 874
7	Internationellt bistånd	27 453	30 105	30 392	26 838	28 168	29 724
8	Migration	6 134	5 899	6 269	5 672	5 186	4 995
9	Hälsovård, sjukvård och social omsorg	49 131	55 616	54 351	58 033	59 224	60 677
10	Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	115 862	114 527	112 159	105 592	99 648	96 407
11	Ekonomisk trygghet vid ålderdom	42 591	42 456	42 395	40 886	39 178	37 600
12	Ekonomisk trygghet för familjer och barn	66 393	68 466	68 213	69 730	71 386	72 698
13	Integration och jämställdhet	5 045	5 473	5 566	5 643	4 961	4 535
14	Arbetsmarknad och arbetsliv	47 767	67 118	70 051	87 908	93 647	89 579
15	Studiestöd	19 110	21 781	20 649	20 974	19 983	18 805
16	Utbildning och universitetsforskning	44 524	50 388	49 010	52 897	53 146	52 455
17	Kultur, medier, trossamfund och fritid	10 117	10 291	10 090	10 537	10 692	10 814
18	Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	2 075	1 828	2 074	1 537	1 258	1 114
19	Regional tillväxt	2 799	3 502	3 267	3 395	3 345	3 345
20	Allmän miljö- och naturvård	4 667	5 332	5 450	5 177	5 031	4 632
21	Energi	2 079	2 813	3 112	2 608	2 239	1 497
22	Kommunikationer	61 484	40 623	39 941	38 939	39 281	39 096
23	Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar	16 508	17 622	16 980	17 301	17 322	17 289
24	Näringsliv	12 761	6 486	6 413	5 138	4 826	4 942
25	Allmänna bidrag till kommuner	64 770	74 039	74 041	67 306	72 526	72 526
26	Statsskuldsräntor m.m.	48 206	33 871	31 850	27 970	36 570	42 770
27	Avgiften till Europeiska gemenskapen	31 526	23 811	22 408	33 297	33 071	32 219
	Minskning av anslagsbehållningar				787	949	2 949
	Summa utgiftsområden[3]	**790 263**	**795 350**	**787 506**	**803 213**	**818 000**	**818 065**
	Summa utgiftsområden exkl. statsskuldsräntor[4]	**742 057**	**761 479**	**755 656**	**775 306**	**781 497**	**775 362**
	Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten	201 386	220 749	220 713	229 555	242 011	256 604
	Takbegränsade utgifter	**943 443**	**982 228**	**976 369**	**1 004 861**	**1 023 508**	**1 031 966**
	Budgeteringsmarginal	13 557		14 631	15 139	26 492	48 034
	Utgiftstak för staten	**957 000**	**991 000**	**991 000**	**1 020 000**	**1 050 000**	**1 080 000[5]**

[1] Anslagen är fördelade till de utgiftsområden de tillhör i statsbudgeten för 2009.
[2] Inklusive förslag enligt 2009 års proposition om vårtilläggsbudget (prop. 2008/09:99), proposition Åtgärder för jobb och omställning (prop. 2008/09:97) samt proposition Nyemission i SAS AB (prop. 2008/09:124).
[3] Inklusive posten Minskning av anslagsbehållningar.
[4] Summa utgiftsområden exklusive UO26 Statsskuldsräntor m.m. och exklusive minskning av anslagsbehållningar för statsskuldsräntor.
[5] Regeringens bedömning av utgiftstak för 2012 (se avsnitt 10.2.2).

8.2.2 Förändring av takbegränsade utgifter 2008–2012

De takbegränsade utgifterna ökar med ca 30 miljarder kronor per år 2009 och 2010. Under 2011 och framförallt 2012 beräknas utgifterna öka i en långsammare takt. I detta avsnitt redovisas de huvudsakliga faktorerna bakom förändringen av de takbegränsade utgifterna.

Av tabell 8.10 framgår att utgiftsökningarna under prognosperioden till stor del förklaras av det försämrade makroekonomiska läget. En mer utförlig beskrivning följer nedan.

Tabell 8.10 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med föregående år

Miljarder kronor

	2009	2010	2011	2012
Takbegränsade utgifter	33	28	19	8
Förklaras av:				
Pris- och löneomräkning	4	7	3	2
Övriga makroekonomiska förändringar[1]	38	16	11	3
varav				
Bidrag till arbetslöshetsersättning	*6*	*2*	*2*	*1*
Aktivitetsstöd	*6*	*10*	*4*	*-3*
EU-avgift	*4*	*1*	*-2*	*-3*
Ålderspensionssystemet	*12*	*1*	*5*	*7*
Beslut/reformer	-14[2]	-11[3]	0	-1
Övrigt (volymer, tekniska förändringar m.m.)	5	16	5	4

[1] Beräkningarna baseras på känslighetsberäkningar för hur utgifterna påverkas av ändrade makroekonomiska förutsättningar.

[2] Minskningen 2009 jämfört med 2008 beror bl.a. på tidigare beslut om stora tillfälliga utgiftsökningar 2008;
- Extra amortering av lån under UO22 på 25 mdkr (bet. 2008/09:FiU11, rskr. 2008/09:48–58)
- Kapitaltillskott under UO24 på sammantaget 8 mdkr (bet. 2008/09:FiU17, rskr. 2008/09:47 samt bet. 2008/09:FiU19, rskr. 2008/09:144)

[3] Minskningen 2010 jämfört med 2009 förklaras till stor del av att 7 miljarder kronor tillförs kommunerna som ett tillfälligt konjunkturstöd 2009.

Pris- och löneomräkning av anslag för förvaltnings- och investeringsändamål

I den inledande fasen av budgetprocessen hanteras anslag för förvaltningsändamål i fasta priser. Dessa anslag räknas om till löpande priser genom att pris- och löneindex knyts till anslagen. Omräkningen för ett visst år baseras på pris- och löneutvecklingen två år tidigare.

De kostnader som räknas om är löner, hyror och övriga förvaltningskostnader. Vid omräkningen används separata index för prisutvecklingen inom de tre nämnda utgiftsgrupperna.

Vid omräkningen av löner används ett arbetskostnadsindex (AKI) som baseras på löneutvecklingen för tjänstemän i den konkurrensutsatta sektorn med avdrag för ett genomsnitt av produktivitetsutvecklingen inom den privata tjänstesektorn. För omräkningen av löner till 2010 är omräkningstalet 4,43 procent.[49]

Lokalhyror som inte omförhandlas under det kommande budgetåret räknas i pris- och löneomräkningen om med ett index som motsvarar 70 procent av den årliga förändringen av konsumentprisindex i oktober två år före det aktuella budgetåret. För omräkningen av hyror till 2010 för hyresavtal som inte kan omförhandlas är omräkningstalet 2,79 procent. Omräkningen för hyresavtal som kan omförhandlas bygger på prisutvecklingen under perioden från det att avtalet tecknades eller senast kunnat omtecknats till det att avtalet kan omförhandlas. Detta omräkningstal är individuellt för varje berört anslag.

För omräkningen av övriga förvaltningskostnader används samma index för alla anslag som pris- och löneomräknas. Detta index fastställs genom en sammanvägning av flera index från Statistiska centralbyrån avseende utgifter som förekommer vid myndighetsutövning. För omräkningen av övriga förvaltningskostnader 2010 är omräkningstalet 1,55 procent.

Pris- och löneomräkningen av anslag för förvaltnings- och investeringsändamål ökar utgifterna med mellan 2 och 7 miljarder kronor per år. De årliga ökningarna är större 2009 och 2010 än 2011 och 2012. Detta beror på att antaganden om lägre löneutveckling och inflation under 2009 och 2010 slår igenom i omräkningstalen för 2011 och 2012.

Övriga makroekonomiska förändringar

De statliga utgifterna påverkas i hög grad av den svaga ekonomiska utvecklingen i Sverige och omvärlden. Sammantaget beräknas de takbegränsade utgifterna öka med i genomsnitt 17 miljarder kronor per år 2009–2012 till följd av makroekonomiska förändringar vid sidan av de som följer av pris- och löneomräkningen.

En stor del av denna utgiftsökning förklaras av stigande arbetslöshet. Antalet öppet arbetslösa väntas öka med drygt 80 000 personer under 2009, vilket leder till ca 6 miljarder kronor i

[49] AKI: 5,90 procent minus produktivitetsavdrag: 1,47 procent.

ökade utgifter för arbetslöshetsersättningen. Arbetslösheten ökar i långsammare takt under 2010 och 2011, vilket begränsar utgiftsökningarna till ca 2 miljarder kronor per år. Under 2012 beräknas arbetslösheten och därmed utgifterna för arbetslöshetsersättningen öka marginellt.

Därutöver väntas de stora volymökningarna i jobb- och utvecklingsgarantin samt jobbgarantin för ungdomar påtagligt öka utgifterna för arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Under 2009 och 2010 beräknas antalet deltagare i arbetsmarknadspolitiska program öka med 52 000 respektive 80 000, vilket ökar utgifterna till aktivitetsstöd med 6 respektive 10 miljarder kronor. Därutöver beräknas utgifterna för tillhörande verksamhetskostnader öka med ca 3 miljarder kronor 2009 och ca 4 miljarder kronor 2010. Antalet deltagare i arbetsmarknadspolitiska program ökar i långsammare takt under 2011 och minskar under 2012.

Flera transfereringar till hushåll följer den allmänna pris- och löneutvecklingen med viss eftersläpning. Till följd av förhållandevis höga pris- och löneökningar under 2008 ökar därför transfereringsutgifterna 2009. Exempelvis ökar utgifterna i ålderspensionssystemet. De inkomstgrundande pensionerna följer inkomstindex, som i sin tur i huvudsak följer den genomsnittliga löneutvecklingen. Garantipensionerna följer konsumentprisindex genom prisbasbeloppet. Även aktivitets- och sjukersättningar följer prisbasbeloppet. Ytterligare exempel på pris- och lönekänsliga transfereringar är föräldraförsäkringen och den statliga assistansersättningen, som båda följer den allmänna löneutvecklingen i ekonomin.

Det svaga konjunkturläget innebär samtidigt en mer dämpad pris- och löneutveckling framöver, vilket i sin tur verkar återhållande på de takbegränsade utgifterna.

Sammantaget uppskattas att om pris- och lönenivån sjunker med 1 procent leder det till att utgifterna under utgiftstaket minskar med drygt 4 miljarder kronor (exklusive den effekt som uppkommer via pris- och löneomräkningen). Utgiftseffekten slår igenom först med ett års fördröjning och består till mer än hälften av lägre utgifter till inkomstgrundande pensioner i ålderpensionssystemet.

Förändringar i växelkursen (SEK/EUR) påverkar i hög grad EU-avgiften. En krondepreciering på ca 25 öre under loppet av 2009, i enlighet med antagandena rörande växelkursen, leder till att EU-avgiften för 2010 ökar med ca 700 miljoner kronor i förhållande till 2009. På motsvarande sätt kommer en starkare krona, i enlighet med antagandena, att leda till en lägre EU-avgift under perioden 2011–2012.

Beslut/reformer

Redan beslutade och aviserade reformer beräknas minska utgifterna under utgiftstaket för staten med sammantaget ca 26 miljarder kronor mellan 2008 och 2012. För en redovisning av förändringarna per utgiftsområde till följd av reformer, se tabell 3 i bilaga 3.

Till stor del kan de minskade utgifterna förklaras av att åtgärder av engångskaraktär har genomförts under 2008, som medför att utgifterna på vissa utgiftsområden beräknas vara betydligt lägre 2009–2012 än 2008. Det gäller bland annat kapitaltillskott 2008 under utgiftsområde 24 Näringsliv på sammantaget 5 miljarder kronor till AB Svensk exportkredit och Almi Företagspartner AB (bet. 2008/09:FiU17, rskr. 2008/09:47) och 3 miljarder kronor till ett aktiebolag som ska bedriva forsknings- och utvecklingsverksamhet inom fordonssektorn (bet. 2008/09:FiU19, rskr. 2008/09:144).

Under utgiftsområde 22 Kommunikationer gjordes en engångsamortering av infrastrukturlån på 25 miljarder kronor 2008 (bet. 2008/09:FiU11, rskr. 2008/09:48–58). Ingen extra amortering planeras för 2009 och dessutom sänks anslagsnivåerna fr.o.m. 2009 med ett belopp motsvarande den framtida utgiftsminskning som amorteringen under 2008 medför. I budgetpropositionen för 2009 genomfördes resurstillskott till infrastrukturområdet på motsvarande 3,8 miljarder kronor fr.o.m. 2009, bland annat för att finansiera en närtidssatsning av en rad viktiga infrastrukturobjekt. Fr.o.m. 2011 uppgår tillskottet till 3,85 miljarder kronor. Med början 2009 sker således en omfattande förstärkning av resurserna på utgiftsområdet.

Utgifterna under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner påverkas av de höjda statsbidragen till kommunsektorn som aviseras i denna proposition. Regeringen föreslår ett tillfälligt konjunkturstöd på 7 miljarder kronor för 2010, som utbetalas i december 2009, samt aviserar ökade statsbidrag med 5 miljarder kronor från och med 2011.

Under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg tillförs 0,8 miljarder kronor 2009 och 1,4 miljarder kronor 2010 för utgifter för läkemedelsförmåner utöver 2008 års nivå.

För att möta konjunkturnedgången och motverka stigande arbetslöshet tillförs utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv ytterligare medel under 2009. I propositionen Åtgärder för jobb och omställning (prop. 2008/09:97), som regeringen presenterade i januari 2009, redovisades ökade insatser för bl.a. coachning och fler praktikplatser. I 2009 års proposition om vårtilläggsbudget (prop. 2008/09:99) föreslås ytterligare ökningar av förmedlingsinsatser, praktikplatser och platser inom yrkesvux. De satsningar som regeringen gjort sedan budgetpropositionen för 2009 uppgår till ca 3 miljarder kronor. Jämfört med 2008 bedöms utgifterna under utgiftsområdet öka med drygt 1 miljard kronor 2009 till följd av beslut.

I budgetpropositionen för 2009 lade regeringen grunden för en stor forskningssatsning. Den innebär en nivåhöjning på drygt 2 miljarder kronor 2009, vilken ökas till 3 miljarder kronor 2010. År 2011 stiger resurstilldelningen ytterligare för att uppgå till 3,5 miljarder kronor. Forskningssatsningen innebär en kraftig ökning av anslagen på flera utgiftsområden, i huvudsak utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.

Övrigt

På grund av det nya beslutet om EU-budgetens finansiering, som träder i kraft 2009 men tillämpas retroaktivt för 2007 och 2008, beräknas EU-avgiften bli ca 10 miljarder lägre 2009 än 2008. Detta förklaras av att beslutet innehåller reduktioner av den svenska EU-avgiften, som kassamässigt dock inte kommer Sverige till del förrän 2009. Av samma skäl bedöms EU-avgiften öka med ca 7 miljarder kronor mellan 2009 och 2010. Anledningen till att ökningen 2010 inte fullt ut motsvaras av minskningen 2009 är att EU-avgiften även 2010 blir lägre till följd av beslutet.

I tabell 8.11 redovisas utfall och prognoser för volymer inom olika transfereringssystem. Redovisningen har begränsats till anslag där förändrade volymer medför betydande utgiftsförändringar.

Sjukpenningdagarna har minskat kontinuerligt sedan dess högsta notering 2002. Under 2008 sjönk antalet sjukpenningdagar med hela 16 procent jämfört med året innan. Under 2009 och 2010 förväntas antalet sjukpenningdagar sammantaget minska med ytterligare 26 procent, för att stabiliseras eller öka något påföljande år.

Antalet personer med inkomstpension beräknas öka markant framöver. Ökningen uppgick till 25 procent under 2008 och väntas uppgå till i genomsnitt 18 procent per år under prognosperioden. Även antalet personer med tilläggspension ökar under prognosperioden, men i långsammare takt.

Antalet uttagna dagar för föräldrapenning har ökat kontinuerligt under 2000-talet och beräknas fortsätta att öka framöver. Ökningen beror framförallt på att fler barn föds.

Tabell 8.11 Volymer inom olika transfereringssystem

Utgifts-område		Köns-fördelning Utfall 2007	Köns-fördelning Utfall 2008	Utfall 2007	Utfall 2008	Prognos 2009	2010	2011	2012
8	Asylsökande, genomsnittligt antal registrerade per dygn	31,0%kv 69,0%m	35,0%kv 65,0%m	33 022	38 407	37 000	33 900	29 900	27 400
9	Antal personer med assistansersättning	47%kv 53%m	47%kv 53%m	14 945	15 293	15 514	15 868	16 132	16 343
10	Antal sjukpenningdagar (netto), miljoner	61,0%kv 39,0%	60,7%kv 39,3%m	53,5	44,8	38,6	33,3	33,4	35,2
10	Antal rehabiliteringspenning-dagar (netto), miljoner	67,0%kv 33,0%m	67,1%kv 32,9%m	3,1	2,4	2,2	1,9	1,9	2,0
10	Antal personer med sjukersättning	60,2%kv 39,8%	60,4%kv 39,6%m	533 163	518 447	492 503	470 324	431 756	397 938
10	Antal personer med aktivitetsersättning	50,1%kv 49,9%	49,4%kv 50,6%m	20 719	22 745	24 290	24 948	25 547	25 979
11	Antal personer med garantipension	79,8%kv 20,2%m	80,1%kv 19,9%m	808 300	783 000	763 600	759 000	771 700	758 000
ÅP	Antal personer med tilläggspension	52,4%kv 47,6%m	52,3%kv 47,7%m	1 570 200	1 625 200	1 689 400	1 761 100	1 831 500	1 899 500
ÅP	Antal personer med inkomstpension	48,6%kv 51,4%m	49,0%kv 51,0%m	458 700	575 500	702 100	835 700	967 500	1 096 400
10 och 11	Antal pensionärer samt personer med aktivitets- och sjukersättning som erhåller bostadstillägg	73%kv 27%m	72,7%kv 27,3%m	414 231	408 566	402 700	409 500	407 800	393 900
12	Antal barnbidrag	95,4%kv 4,6%m	94,6%kv 5,4%m	1 673 300	1 670 700	1 663 600	1 662 400	1 667 200	1 683 700
12	Antal uttagna föräldrapenningdagar, miljoner	79,2%kv 20,8%m	78,5%kv 21,5%m	45,3	47,3	48,5	49,8	51,0	51,5
12	Antal uttagna tillfälliga föräldrapenningdagar, miljoner	55,0%kv 45,0%m	55,1%kv 44,9%m	5,4	5,5	4,9	5,0	5,0	5,0
15	Antal personer med studiehjälp	48,8%kv 51,2%m	48,7%kv 51,3%m	476 500	487 100	490 800	480 900	462 800	439 200
15	Antal personer med studiemedel[1]	61,7%kv 38,3%m	61,4%kv 38,6%m	446 700	440 300	456 500	463 000	459 300	445 900

Anm.: Antaganden om arbetslöshetstal och deltagare i arbetsmarknadspolitiska program ingår i de makroekonomiska förutsättningarna, vilka redovisas i kapitel 6.
Anm.: Volymuppgifter om antal personer avser årsgenomsnitt.
[1] Bruttoräknat antal. När stödtagare under året har studerat på flera utbildningsnivåer eller både i Sverige och utomlands uppstår dubbelräkning. Nettoräknat var antalet studiemedelstagare 412 300 personer år 2007 och 407 800 personer 2008.

9

Finansiellt sparande, statsbudgetens saldo och skuldutvecklingen

9 Finansiellt sparande, statsbudgetens saldo och skuldutvecklingen

Sammanfattning

- Den djupa lågkonjunkturen innebär en dramatisk försämring av de offentliga finanserna. Det finansiella sparandet visar underskott under åren 2009–2012.
- Den finansiella ställningen försämras och statsskulden ökar.
- Statsbudgetens saldo uppvisar stora underskott 2009–2012, vilket medför att statsskulden ökar från 34 procent av BNP vid årsskiftet 2008/2009 till 41 procent av BNP vid utgången av 2012.

I detta kapitel redovisas den offentliga sektorns finanser. Kapitlet inleds med en redovisning av den konsoliderade offentliga sektorns finanser. En uppdelning görs i den offentliga sektorns delsektorer, dvs. ålderspensionssystemet, kommunsektorn och staten. Därefter följer ett avsnitt om statsbudgetens saldo. Vidare redovisas skulderna och den finansiella ställningen i ett särskilt avsnitt. Avslutningsvis görs en jämförelse av offentligt finansiellt sparande och konsoliderad bruttoskuld med andra EU-länder.

9.1 Den konsoliderade offentliga sektorns finansiella sparande

Den offentliga sektorns finansiella sparande uppgick 2008 till 80 miljarder kronor eller 2,5 procent av BNP. Det är en minskning jämfört med 2007, då överskottet uppgick till 3,8 procent av BNP. Minskningen beror framför allt på lägre skatteintäkter från kapitalinkomster.

Den fördjupade lågkonjunkturen påverkar nu även arbetsmarknaden med ökad arbetslöshet som följd. Eftersom drygt 60 procent av samtliga skatteintäkter tas ut på arbetsinkomster medför detta att överskottet i det finansiella sparandet vänds till underskott under prognosperioden. Regeringen räknar med ett underskott på 2,7 procent av BNP för 2009 som ökar till 3,8 procent av BNP 2010. Den väntade återhämtningen i ekonomin leder till att underskottet minskar successivt under 2011 och 2012.

Tabell 9.1 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser

Miljarder kronor, om annat ej anges

	2008	2009	2010	2011	2012
Inkomster	1 669	1 578	1 592	1 640	1 705
Procent av BNP	*52,9*	*52,1*	*52,3*	*51,7*	*51,2*
Skatter och avgifter	1 483	1 401	1 410	1 453	1 508
Procent av BNP	*47,0*	*46,3*	*46,3*	*45,8*	*45,3*
Övriga inkomster	186	176	182	187	197
Utgifter	1 589	1 659	1 708	1 738	1 772
Procent av BNP	*50,3*	*54,8*	*56,1*	*54,8*	*53,2*
Finansiellt sparande	80	-81	-116	-98	-67
Procent av BNP	*2,5*	*-2,7*	*-3,8*	*-3,1*	*-2,0*

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar

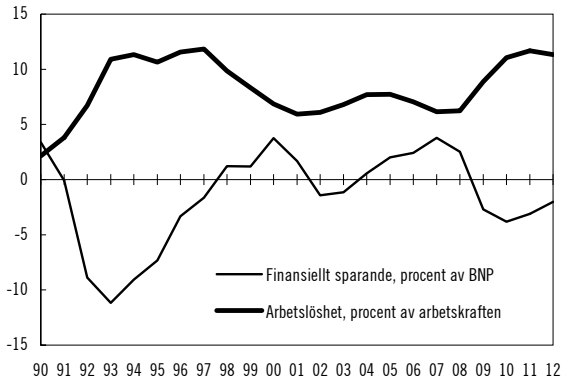
Försämringen av de offentliga finanserna kommer främst till uttryck i att skatteinkomsterna minskar, vilket sker 2009, eller utvecklas svagt. Även inkomster av räntor och utdelningar minskar i år. Utgifterna ökar relativt måttligt, trots den ökade arbetslösheten, med 4,5 procent 2009

och knappt 3 procent 2010. I relation till BNP ökar emellertid utgifterna kraftigt, eftersom BNP minskar även nominellt 2009 (se tabell 9.1).

Konjunkturen och finansiellt sparande

De offentliga finanserna påverkas av konjunkturen genom att skatteinkomsterna och utgifterna för arbetslösheten varierar med läget på arbetsmarknaden. Som framgår av diagram 9.1 motvarierar den offentliga sektorns finansiella sparande med läget på arbetsmarkanden. När arbetslösheten ökar försämras sparandet och vice versa.

Diagram 9.1 Offentliga sektorns finansiella sparande och arbetslöshet



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar

Under 1990-talskrisen minskade BNP med sammanlagt 4,3 procent under åren 1991–1993. Arbetslösheten uppgick till 11 procent 1993 och den offentliga sektorns finansiella sparande visade ett underskott på 11 procent av BNP.

Det ekonomiska läget liknar nu 1990-talskrisen. BNP minskar och arbetslösheten stiger till ungefär samma nivå som då. Men det finns också skillnader; inflationen och räntorna är lägre än i början av 1990-talet och arbetslösheten ökar från en i utgångsläget högre nivå, varför ökningen av antalet arbetslösa är mindre. Ett par andra faktorer som förklarar varför underskottet 2010 kan bli 7 procentenheter av BNP lägre än 1993 är dels att 1993 belastades den offentliga sektorn av utgifter för nu avskaffade räntebidrag till bostäder på 2,3 procent av BNP, dels stöd till insolventa banker på 3,3 procent av BNP. Dessa faktorer förklarar således hälften av underskottet 1993.

9.1.1 Ålderspensionssystemet

Det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet uppgick 2008 till 31 miljarder kronor eller 1 procent av BNP (se tabell 9.2).

Pensionsutbetalningarna överstiger avgiftsinkomsterna under prognosperioden. Direktavkastningen på AP-fondernas tillgångar täcker dock avgiftsunderskottet i år och det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet är alltjämt positivt 2009. En svag utveckling av avgiftsinkomsterna under de närmaste åren medför underskott i det finansiella sparandet redan 2010. Underskottet finansieras under en övergångsperiod av AP-fondernas tillgångar, som vid utgången av 2008 uppgick till ca 700 miljarder kronor eller 22 procent av BNP.

Tabell 9.2 Ålderspensionssystemet (inkomstpensionen)

Miljarder kronor, om annat ej anges

	2008	2009	2010	2011	2012
Avgifter	202	201	201	203	209
Pensioner	199	217	226	238	253
Avgiftsöverskott	**3**	**-16**	**-25**	**-35**	**-44**
Räntor, utdelningar	31	25	26	26	26
Förvaltningsutgifter m.m.	-3	-4	-4	-4	-4
Finansiellt sparande	**31**	**5**	**-4**	**-14**	**-23**
Procent av BNP	*1,0*	*0,2*	*-0,1*	*-0,4*	*-0,7*

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar

9.1.2 Kommunsektorn

Kommunsektorns finansiella sparande var 3 miljarder kronor 2008, och det ekonomiska resultatet uppgick till 8 miljarder kronor (se tabell 9.3).[50] Skillnaden mellan det finansiella sparandet och resultatet beror bl.a. på att utgifterna för investeringar blev relativt höga 2008. I nationalräkenskaperna (NR) påverkar hela utgiften för investeringen det finansiella sparandet medan resultatet enligt kommunal redovisning endast påverkas av kostnaden för avskrivningen.

Inkomster från skatter och statsbidrag ökade med ca 5 procent 2008. Den genomsnittliga kommunalskatten sänktes med 11 öre jämfört med 2007, vilket motsvarar 1,8 miljarder kronor. De totala inkomsterna har ökat kraftigt under de

[50] Med ekonomiskt resultat avses här resultat före extraordinära poster.

senaste fyra åren och i nominella termer var ökningen störst 2008.

Trots det blev såväl det finansiella sparandet som resultatet sämre 2008 än under perioden 2005–2007. Dessa år redovisade sektorn ett resultat som torde vara i nivå med god ekonomisk hushållning. Samtidigt som inkomsterna från skatter och statsbidrag utvecklats gynnsamt har dock utgifterna under de tre senaste åren ökat i motsvarande grad eller mer (se diagram 9.3). Därmed har överskotten också gradvis minskat.

För innevarande år beräknas det snabbt försämrade läget på arbetsmarknaden medföra att skatteunderlaget utvecklas betydligt svagare än tidigare. Samtidigt har den genomsnittliga kommunala skattesatsen höjts med 8 öre, vilket motsvarar 1,1 miljarder kronor i högre skatteinkomster. Skatteinkomsterna beräknas öka svagt med 0,6 procent 2009.

Transfereringar, exklusive regleringar, från staten ökar med 8,1 miljarder kronor i år. I beloppet inkluderas de 7 miljarder kronor, i det tillfälliga konjunkturstöd, som regeringen i 2009 års proposition om vårtilläggsbudget föreslår ska tillföras kommunerna 2009. Syftet är att dessa medel ska användas 2010 för att motverka nedskärningar i kommunsektorn. I NR bokförs dessa medel som bidrag 2009 då de betalas ut medan de i den kommunala redovisningen borde föras till 2010.

Tabell 9.3 Kommunsektorns finanser

Miljarder kronor, om annat ej anges

	2008	2009	2010	2011	2012
Inkomster	734	750	749	764	781
Skatter	504	507	510	521	537
Statsbidrag exkl. mervärdesskatt	112	122	117	121	121
Procent av BNP	*19,5*	*20,8*	*20,6*	*20,2*	*19,8*
Övriga inkomster[1]	119	120	121	122	123
Utgifter	732	745	761	773	792
Konsumtion	615	628	638	648	663
Procent av BNP	*19,5*	*20,8*	*21,0*	*20,4*	*19,9*
Övriga utgifter	117	117	123	124	129
Finansiellt sparande	**3**	**4**	**-12**	**-9**	**-10**
Procent av BNP	*0,1*	*0,1*	*-0,4*	*-0,3*	*-0,3*
Resultat före extraordinära poster	**8**	**-3**	**-2**	**-8**	**-10**

[1] Övriga inkomster inkluderar kompensation för ingående mervärdesskatt på den kommunala sektorns inköp av varor och tjänster, samt inkomster från den kommunala fastighetsavgiften.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Till transfereringarna kommer också andra resursförstärkningar på ca 6 miljarder kronor. Inkomsterna från den kommunala fastighetsavgiften beräknas öka med 1,7 miljarder kronor 2009 jämfört med 2008.[51] De sänkta arbetsgivaravgifterna samt utökningen av nedsättningen av arbetsgivaravgiften för unga beräknas ge en bruttoförstärkning på 2,9 miljarder kronor respektive 1,5 miljarder kronor 2009.

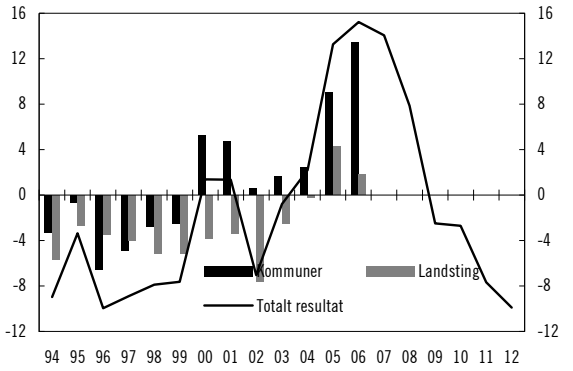
Den fortsatta försämringen på arbetsmarknaden medför att skatteinkomsterna utvecklas svagt, med 0,6 procent, även 2010. Inkomsterna från fastighetsavgiften beräknas dock öka med ytterligare 0,3 miljarder kronor. Utbetalda transfereringar från staten minskar som en effekt av att bidragen avseende 2010 betalas ut redan 2009. Vid sidan av detta konjunkturstöd ökar bidragen bl.a. till följd av satsningen på att förkorta vårdköerna. Sammantaget minskar dock inkomsterna (se diagram 9.3). Detta följer dock av att det tillfälliga konjunkturstödet betalas ut 2009.

Skatteunderlaget väntas öka något starkare under 2011. Vidare aviserar regeringen en nivåhöjning av statsbidragen med 5 miljarder kronor fr.o.m. 2011 (se avsnitt 4.6.1).

Det förbättrade läget på arbetsmarknaden medför att antalet arbetade timmar ökar och skatteinkomsterna väntas öka med 3,1 procent 2012. Statsbidragen ligger i stort sett på en oförändrad nivå jämfört med 2011.

Diagram 9.2 Utvecklingen av det ekonomiska resultatet före extraordinära poster i kommunsektorn

Miljarder kronor



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

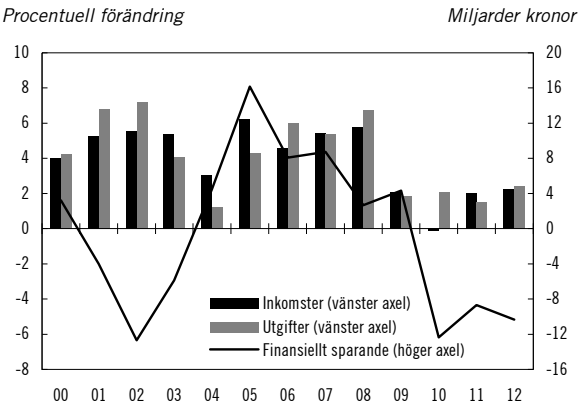
Efter att i fyra år redovisat relativt starka resultat väntas nu kommunsektorn få svårt att klara budgetbalans i år. Det ekonomiska resultatet väntas

[51] Enligt NR blev utfallet för den kommunala fastighetsavgiften 13,3 miljarder kronor 2008. Av dessa inkomster erhåller kommunerna 12,1 miljarder kronor. Mellanskillnaden på 1,2 miljarder kronor avseende 2008 tillfaller staten. Från och med 2009 erhåller kommunerna hela inkomsten från den kommunala fastighetsavgiften.

gradvis försämras fram till 2012 och nominellt bli det sämsta på 10 år.

Utbetalningen av statsbidrag 2009 på 7 miljarder kronor, som är avsedda att användas för verksamheten 2010, redovisas i NR som inkomster för 2009 medan man i den kommunala redovisningen torde periodisera inkomsterna till 2010. Därav bedöms sparandet öka med 7 miljarder kronor i år jämfört med resultatet, men minska i jämförelse 2010. De höjda statsbidragen medför att inkomsterna kassamässigt ökar ytterligare 2011, och därmed även det finansiella sparandet. För 2012 väntas återigen en försämring av det finansiella sparandet.

Diagram 9.3 Utvecklingen av kommunsektorns finanser



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

9.1.2 Staten

Statens finansiella sparande visade 2008 ett överskott på 46 miljarder kronor eller 1,5 procent av BNP. Lågkonjunkturen slår hårt på statens finanser. Inkomsterna minskar och når åter 2008 års nivå 2012. Utgifterna ökar bl.a. till följd av det försämrade läget på arbetsmarknaden. Regeringen föreslår nu att statsbidragen till den kommunala sektorn höjs. Det finansiella sparandet beräknas visa underskott på ca 3 procent av BNP i år och nästa år, se tabell 9.4.

Statens finansiella sparande och budgetsaldo

Statens finansiella sparande visar förändringen av den finansiella förmögenheten, exklusive värdeförändringar. Budgetsaldot visar statens lånebehov och avspeglar därmed förändringen av statsskulden.

Tabell 9.4 Statens finanser

Miljarder kronor, om annat ej anges

	2008	2009	2010	2011	2012
Inkomster	**885**	**797**	**808**	**842**	**885**
Procent av BNP	*28,0*	*26,3*	*26,6*	*26,6*	*26,6*
Skatter och avgifter	788	703	709	738	772
Övriga inkomster	97	94	99	104	112
Utgifter	**839**	**887**	**908**	**918**	**918**
Procent av BNP	*26,6*	*29,3*	*29,8*	*28,9*	*27,6*
Utgifter exkl. räntor	794	854	871	877	871
Procent av BNP	*25,1*	*28,2*	*28,6*	*27,7*	*26,2*
Ränteutgifter	45	33	37	41	47
Finansiellt sparande	**46**	**-90**	**-100**	**-76**	**-34**
Procent av BNP	*1,5*	*-3,0*	*-3,3*	*-2,4*	*-1,0*

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det finansiella sparandet påverkas inte av att staten säljer eller köper finansiella tillgångar, exempelvis aktier, eller ökar utlåningen, exempelvis studiemedel, eftersom sådana transaktioner inte förändrar förmögenheten. Däremot påverkas budgetsaldot och statsskulden.

Förutom denna principiella skillnad avviker redovisningen i statsbudgeten i flera avseenden från redovisningen i nationalräkenskaperna. Budgetsaldot redovisas kassamässigt, dvs. när betalningen sker, medan nationalräkenskaperna tillämpar periodiserad redovisning, dvs. när den underliggande aktiviteten sker. Denna skillnad påverkar framför allt redovisningen av skatter och ränteutgifter.

Tabell 9.5 Statens finansiella sparande och budgetsaldo

Miljarder kronor

	2008	2009	2010	2011	2012
Finansiellt sparande	**46**	**-90**	**-100**	**-76**	**-34**
Räntor, periodisering, kursvinster/förluster	6	-5	1	-4	-4
Periodisering av skatter	22	-11	-1	12	-10
Köp och försäljning av aktier, extra utdelningar m.m.	74	-21	1	0	0
Övriga finansiella transaktioner m.m.	-13	-60	-11	-4	-4
Budgetsaldo	**135**	**-186**	**-110**	**-71**	**-51**

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

År 2008 uppgick det finansiella sparandet till 46 miljarder kronor, medan budgetöverskottet uppgick till 135 miljarder kronor. Större delen av skillnaden mellan statens finansiella sparande och budgetsaldo 2008 beror på försäljningar av aktier och att de kassamässigt inbetalda skatterna var större än de för året debiterade skatterna. Det är en följd av eftersläpning av skattebetalningarna från högkonjunkturåret 2007 (se tabell 9.5).

År 2009 försämras budgetsaldot i förhållande till det finansiella sparandet till följd av att regeringen räknar med att kapitaltillskott till kreditinstitut och statliga utlåning kommer att belasta budgetsaldot. Detta påverkar inte det finansiella sparandet då statens tillgångar ökar i motsvarande mån. Den nedsatta EU-avgiften periodiseras i NR medan den kassamässiga effekten kommer först 2009.

9.2 Statsbudgetens saldo

Enligt lagen (1996:1059) om statsbudgeten ska statsbudgeten omfatta alla inkomster och utgifter samt andra betalningar som påverkar statens lånebehov. Ett budgetöverskott (ett positivt saldo) innebär ett motsvarande negativt lånebehov för staten och att statsskulden därigenom normalt minskar. Det motsatta förhållandet gäller vid ett budgetunderskott. För att statsbudgetens saldo ska överensstämma med statens lånebehov redovisas Riksgäldskontorets (RGK) nettoupplåning samt en kassamässig korrigeringspost på statsbudgetens utgiftssida.

Statsbudgetens saldo

Budgetsaldot för 2008 blev 135 miljarder kronor. I tabell 9.6 redovisas utvecklingen av statsbudgetens saldo för perioden 2008–2012.

För 2009 beräknas ett budgetunderskott på 186 miljarder kronor. Prognosen för 2010–2012 indikerar också stora underskott även om underskotten minskar successivt från 110 miljarder kronor 2010 till 51 miljarder kronor 2012.

Som framgår av diagram 9.4 har budgetsaldot varierat kraftigt under 2000-talet, vilket visar att statens inkomster och utgifter är konjunkturkänsliga. I en konjunkturuppgång förbättras normalt budgetsaldot av högre inkomster och dämpade utgifter. Det omvända gäller i en konjunkturnedgång. Budgetsaldots storlek för ett enskilt år påverkas i hög grad även av engångseffekter, vilket beskrivs nedan.

Tabell 9.6 Statsbudgetens saldo 2008–2012

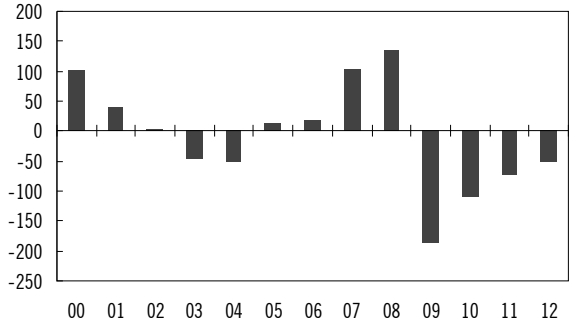
Miljarder kronor, utfall för 2008, prognos för 2009–2012

	2008	2009	2010	2011	2012
Inkomster	**901**	**694**	**711**	**755**	**771**
Utgifter exkl. statsskuldsräntor[1]	**742**	**756**	**775**	**781**	**775**
Statsskuldsräntor m.m.[2]	**48**	**32**	**28**	**37**	**43**
Riksgäldskontorets nettoutlåning	**-28**	**91**	**17**	**-11**	**4**
varav					
In-/utlåning från myndigheter (räntekonto)[3]	-1				
Inbetalning av premiepensionsmedel inkl. ränta	-29	-30	-32	-32	-32
Utbetalning av premiepensionsmedel	29	29	30	32	32
CSN, studielån	5	6	6	5	5
Insättningsgarantin				-19	-1
Stabilitetsfond	-13	24	-2	-2	-3
Svensk exportkredit		50			
Lån till andra länder		6	8		
Nettoutlåning - Infrastrukturinvesteringar[4]	-19	7	6	4	2
Övrigt, netto[5]	1	0	1	1	1
Kassamässig korrigering[6]	**4**	**1**	**1**	**19**	**0**
Statsbudgetens saldo	**135**	**-186**	**-110**	**-71**	**-51**

[1] Inklusive minskning av anslagsbehållningar.
[2] Avser utgifterna under utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m.
[3] Normalt görs inga prognoser på in-/utlåning från myndigheter (räntekonto) utan här redovisas endast utfallet.
[4] Avser infrastrukturlån (netto) för Banverket, Botniabanan AB och Vägverket.
[5] Avser bl.a. övertagna lån från Stockholmsleder AB och Göteborgs Trafikleder AB, investeringslån till myndigheter och Statens jordbruksverks EU-konto.
[6] För 2011 uppstår en korrigeringspost för att Riksgäldskontoret antas sälja insättningsgarantifondens innehav av statspapper för att kunna införlivas i stabilitetsfonden 2011. Därutöver avser den kassamässiga korrigeringen 2008–2012 främst förfall av lån som staten övertog från Venantius AB 2007.

Diagram 9.4 Statsbudgetens saldo 2000–2012

Miljarder kronor



Riksgäldskontorets nettoutlåning och kassamässig korrigering

Som framgår av tabell 9.6 varierar RGK:s nettoutlåning kraftigt mellan åren, vilket främst förklaras av de åtgärder som regeringen har beslutat och aviserat för att motverka effekterna av den finansiella oron och den vikande konjunkturen. I detta avsnitt redovisas de åtgärder som påverkar

Riksgäldskontorets (RGK) nettoutlåning och den kassamässiga korrigeringen.

Under hösten 2008 inrättades stabilitetsfonden och insättningsgarantin utökades. I enlighet med riksdagens beslut (bet. 2008/09:FiU16, rskr. 2008/09:17) fördes 15 miljarder kronor från utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m. till stabilitetsfondens konto i RGK, vilket minskade RGK:s nettoutlåning 2008. Från stabilitetsfonden har RGK betalat ut 2,4 miljarder kronor till Riksbanken i samband med att RGK tog över Riksbankens stödlån till Carnegie. I början av 2009 såldes Carnegie för ca 2,3 miljarder kronor, inklusive en amortering av Riksgäldens lån till Carnegie, med en rätt för staten att ta del av eventuella framtida återbetalningar på vissa av Carnegie lämnade krediter. Inkomsterna från försäljningen bedöms komma in till staten under 2009–2011 och medlen förs till stabilitetsfonden, vilket minskar RGK:s nettoutlåning.

Avgifterna till stabilitetsfonden beräknas uppgå till drygt 300 miljoner kronor per år 2009–2012 till följd av garantiprogrammet. I utkastet till lagrådsremissen om införandet av stabilitetsavgift föreslås att en stabilitetsavgift införs i år som rabatteras till 50 procent 2009–2010, men betalas in med ett års fördröjning. Enligt förslaget ska även de institut som deltar i garantiprogrammet få avräkna hälften av vad de under året har betalat i garantiavgift mot stabilitetsavgiften. Stabilitetsavgiften bör genom en sådan avräkning som mest kunna sättas ned till noll kronor. Stabilitetsavgiften bedöms därmed uppgå till drygt 1,2 miljarder kronor 2010–2011 och öka till 2,5 miljarder kronor 2012. De avgifter som betalas in minskar RGK:s nettoutlåning.

I finansutskottets betänkande (bet. 2008/09:FiU16) förordas att behållningen i insättningsgarantifonden bör sammanläggas med stabilitetsfonden. I utkastet till lagrådsremissen om införandet av stabilitetsavgift föreslås att avgiftssystemet kan slås ihop med insättningsgarantisystemet och en enda och riskdifferentierad avgift tas ut. Vid en sammanslagning av insättningsgarantifonden och stabilitetsfonden minskar statsskulden med ca 18 miljarder kronor, vilket insättningsgarantifondens innehav av statspapper uppgår till. Beräkningstekniskt antas att detta sker 2011. Avyttringen av statspapper minskar RGK:s nettoutlåning till följd av att kontotillgångarna för insättningsgarantin hos RGK ökar med motsvarande belopp. Då denna transaktion inte ska påverka statens lånebehov uppstår en kassamässig korrigeringspost 2011 med motsvarande belopp. Därmed redovisas avyttringen av statspapperna på motsvarande sätt som när det först tilläts för dåvarande Insättningsgarantinämnden att omvandla kontotillgångar hos RGK till statspapper 2002. För 2011 och 2012 minskar RGK:s nettoutlåning ytterligare eftersom avgiften till insättningsgarantin beräknas till 0,7 miljarder kronor per år.

I förordningen (2009:46) om kapitaltillskott till solventa banker m.fl. anges att de sammanlagda kapitaltillskotten enligt programmet som mest får uppgå till 50 miljarder kronor. Regeringen har tidigare i år meddelat att den avser att delta i en nyemission i Nordea. Insatsen beräknas till ca 5,5 miljarder kronor enligt regeringens prognos för valutakurser. Därutöver råder stor osäkerhet om hur stor del av kapitaltillskottsprogrammet som kommer att utnyttjas. Därför antas beräkningstekniskt att totalt 25 miljarder kronor, hälften av kapitaltillskottsprogrammet, används 2009. Medlen betalas ut från stabilitetsfonden och ökar RGK:s nettoutlåning med motsvarande belopp.

I enlighet med riksdagens beslut (bet. 2008/09:NU12, rskr. 2008/09:125) beviljades AB Svensk Exportkredit en låneram i RGK på högst 100 miljarder kronor. Beräkningstekniskt antas AB Svensk Exportkredit utnyttja 50 miljarder kronor av den totala ramen, vilket beror på osäkerheten kring upplåningen. Upplåningen ökar därmed RGK:s nettoutlåning 2009 med samma belopp. Enligt förordningen (2009:19) om lån till företag i fordonsindustrin kan RGK ge undsättningslån på upp till 5 miljarder kronor till företag inom fordonssektorn. Det råder stor osäkerhet om låneramen kommer att utnyttjas och i detta fall antas beräkningstekniskt att så inte sker.

I enlighet med riksdagens beslut (bet. 2008/09:NU12, rskr. 2008/09:125) höjdes ramen för Exportkreditnämndens (EKN) exportkreditgaranti från 200 till 350 miljarder kronor. Det bedöms att 0,5 miljarder kronor av garantin kommer att infrias under 2009, vilket täcks av EKN:s reserver. Hälften av infriandet beräknas att utnyttjas av EKN:s reserver i RGK, vilket ökar RGK:s nettoutlåning. Den andra hälften av infriandet bedöms komma att utnyttjas av EKN:s reserver i utländsk valuta i affärsbanker.

Regeringen har bemyndigats av riksdagen (bet. 2008/09:FiU34, rskr. 2008/09:177) att stödja Island i den akuta finansiella kris som landet nu befinner sig i med en kredit om högst 6,5 miljarder kronor. Lånet kommer att betalas ut under 2009. Enligt regeringens prognos för valutakurser bedöms krediten till Island på 0,7 miljarder US dollar uppgå till ca 5,9 miljarder kronor. I propositionen Kredit till Island (prop. 2008/09:106) anger regeringen att flera länder, däribland Sverige, har utfäst att gemensamt bidra med krediter till Lettland. För Sveriges del bedöms lånet uppgå till ca 0,7 miljarder euro och betalas ut 2010. Enligt regeringens prognos för valutakurser beräknas krediten uppgå till ca 7,7 miljarder kronor. Båda lånen ökar RGK:s nettoutlåning.

Statsbudgetens saldo justerat för större engångseffekter

Av tabell 9.7 framgår att budgetsaldot för 2009, justerat för större extraordinära inkomster och utgifter, uppvisar ett underskott på 117 miljarder kronor. Det innebär att engångseffekterna beräknas bli 69 miljarder kronor 2009.

Tabell 9.7 Statsbudgetens saldo samt justering för större engångseffekter 2008–2012

Miljarder kronor

	2008	2009	2010	2011	2012
Statsbudgetens saldo	**135**	**-186**	**-110**	**-71**	**-51**
Större engångseffekter	-71	69	8	1	0
varav					
Försäljning av statligt aktieinnehav	-77				
Extra utdelningar	-5	-4			
Förändrad inbetalning av moms inom bygg- och anläggningssektorn	-8	-2			
EU-avgift, försenat beslut avseende egna medel	3	-7			
Kapitaltillskott[1]	8	26			
Lån till SEK		50			
Lån till länder		6	8		
Carnegie	2	-1	-1		
Övrigt, netto[2]	4	1	1	1	0
Statsbudgetens saldo justerat för större engångseffekter	**64**	**-117**	**-102**	**-70**	**-51**

Anm.: Beloppen är avrundade och överensstämmer därför inte alltid med summan.
[1] Avser kapitaltillskott till AB Svensk Exportkredit (SEK), Almi Företagspartner AB och FoU-bolag inom fordonsklustret 2008. För 2009 bedöms beräkningstekniskt att 25 miljarder kronor används från kapitaltillskottsprogrammet och 1,3 miljarder kronor till SAS nyemission.
[2] Avser omfinansiering av infrastrukturlån samt betalning och förfalloprofil av övertagna lån från Venantius AB.

De främsta förklaringarna till dessa engångseffekter är det beräkningstekniska antagandet att AB Svensk Exportkredit utnyttjar 50 miljarder kronor av sin låneram och att 25 miljarder kronor av kapitaltillskottsprogrammet används. Statsbudgetens saldo försämras med motsvarande belopp (se även avsnitt 7.2.2). Även den högre EU-avgiften 2007 och 2008 samt den lägre EU-avgiften 2009 är engångseffekter. Det beror på att det nya beslutet om EU-budgetens finansiering inte beräknas träda i kraft förrän 2009, med retroaktiv tillämpning för 2007 och 2008. Beslutet medför reduktioner av den svenska EU-avgiften, som kassamässigt dock inte kommer Sverige till del förrän 2009. Vidare bedöms Sverige även betala ut lån till Island under 2009 motsvarande drygt 6 miljarder kronor.

För 2010 beror skillnaden mellan statsbudgetens saldo och saldot justerat för större engångseffekter till största delen på det lån till Lettland som Sverige bedöms betala ut under 2010 på ca 8 miljarder kronor.

9.3 Skuldutvecklingen och den ekonomiska ställningen

9.3.1 Den ekonomiska ställningen

Den offentliga sektorns förmögenhet består av realkapital och finansiella tillgångar med avdrag för skulder. Realkapitalet eller kapitalstocken innefattar såväl materiella tillgångar, t.ex. byggnader och anläggningar, som immateriella tillgångar, t.ex. dataprogram. Större delen av den offentliga sektorns kapitalstock består av byggnader, vägar och annan infrastruktur som inte ger någon direkt avkastning. En del av kapitalstocken används för produktion av offentliga tjänster, t.ex. skolor, sjukhus och kontorsbyggnader medan infrastrukturen ger en samhällsekonomisk avkastning. De finansiella tillgångarna omfattar förutom olika fordringar på den privata sektorn även aktier. Aktierna kan vara en likvid tillgång där avsikten är att maximera avkastningen, som t.ex. AP-fondernas aktieinnehav. Men aktier kan också vara en form för kontroll av realkapital, t.ex. statens ägande av Vattenfall AB.

Skulderna omfattar finansiella skulder, t.ex. statsskulden, och övriga skulder, som leverantörs- och löneskulder. Därtill har staten och den

kommunala sektorn åtaganden för tjänstepensioner.

Vid utgången av 2008 beräknas den offentliga sektorns förmögenhet ha uppgått till 2 026 miljarder kronor eller 64,2 procent av BNP. Det är en ökning med 4 miljarder kronor jämfört med 2007 men en minskning i relation till BNP. Kapitalstocken ökade medan den finansiella förmögenheten minskade (se tabell 9.8).

Tabell 9.8 Den offentliga sektorns tillgångar och skulder

Miljarder kronor

	2007	2008
Tillgångar	3 994	4 031
Finansiella	2 104	1 952
varav aktier	1 030	858
Kapitalstock	1 890	2 078
Skulder	1 972	2 004
Finansiella	1 494	1 515
Maastrichtskuld	1 241	1 201
Övriga	254	314
Pensionsskuld	478	489
Förmögenhet	2 022	2 026
Procent av BNP	*66,0*	*64,2*
Staten	191	291
Ålderspensionssystemet	895	696
Kommunsektorn	935	1 040

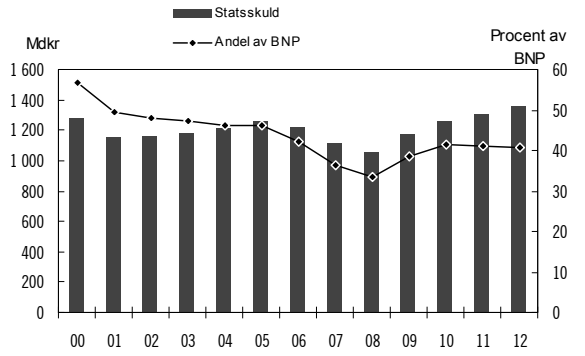
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar

9.3.2 Skuldutvecklingen

Statsskulden

Statsskulden uppkommer genom statens upplåning för att täcka underskott i den löpande verksamheten samt för att finansiera investeringar och kreditgivning. Statsskuldens utveckling bestäms framför allt av statsbudgetens saldo. Skulden påverkas emellertid också av valutakursförändringar eftersom ca en femtedel av skulden inklusive skuldskötselåtgärder (derivatinstrument och swappar) är upptagen i utländsk valuta. Denna del av skulden värderas till aktuella valutakurser.

Diagram 9.5 Statsskuld i miljarder kronor och som andel av BNP 2000–2012



Som framgår av diagram 9.5 har statsskulden som andel av BNP (skuldkvoten) minskat från en nivå på ca 58 procent vid utgången av 2000 till ca 34 procent vid utgången av 2008.

Tabell 9.9 Statsskuldens förändring 2008–2012

Miljarder kronor

	2008	2009	2010	2011	2012
Lånebehov	**-135**	**186**	**110**	**71**	**51**
Skulddispositioner m.m.[1]	86	-76	-21	-39	0
Förändring av okonsoliderad statsskuld	-49	110	89	33	51
Okonsoliderad statsskuld[2]	**1 119**	**1 229**	**1 318**	**1 350**	**1 401**
Eliminering av myndigheters innehav av statspapper	57	58	59	42	43
Statsskuld vid årets slut[3]	**1 062**	**1 171**	**1 259**	**1 308**	**1 358**
Statsskuldsförändring[4]	-53	109	88	50	50
Statsskuld i procent av BNP	33,6	38,7	41,4	41,3	40,8

Anm.: Beloppen är avrundade och överensstämmer därför inte alltid med summan.
[1] Utgörs bl.a. av orealiserade valutakursdifferenser, kortfristiga placeringar och förfalloprofil av övertagna lån från Stockholmsleder AB och Göteborgs Trafikleder AB samt Venantuis AB.
[2] I den okonsoliderade statsskulden ingår statliga myndigheters innehav av statspapper.
[3] Här avses konsoliderad statsskuld vilket innebär att statliga myndigheters innehav av statspapper räknats bort.
[4] Avser statsskuldsförändring beräknad på den konsoliderade statsskulden.
Källor: Riksgäldskontoret och egen beräkning.

Vid utgången av 2008 uppgick den konsoliderade statsskulden till 1 061 miljarder kronor, vilket var en minskning med 54 miljarder kronor jämfört med utgången av 2007. Det förklaras främst av överskottet i statsbudgetens saldo. Den konsoliderade statsskulden påverkas även av förändringar av statliga myndigheters innehav av statspapper. Den stora posten skulddispositioner 2008 förklaras främst av de extraemissioner som Riksgäldskontoret genomförde i stabilitetsfrämjande syfte under hösten 2008. De statslån som inte förföll innan årsskiftet 2008/09 ökade skulddispositionerna. För 2009 minskar däremot skulddispositionerna med motsvarande belopp som lånen förfaller. Statsskulden beräknas öka

fram till utgången av 2012 med ca 300 miljarder kronor, vilket beror på underskott i statsbudgetens saldo samt förändringar av skulddispositioner m.m. Skuldkvoten beräknas öka från 34 procent vid utgången av 2008 till 41 procent vid utgången av 2012.

Konsoliderad bruttoskuld (”Maastrichtskulden”)

Detta skuldbegrepp definieras av EU-regler och används inom EU i samband med Stabilitets- och tillväxtpakten, där medlemsländernas offentliga finanser bedöms mot bakgrund av konvergenskraven. Definitionen innebär att den offentliga sektorns bruttoskuld konsolideras, dvs. minskas med den offentliga sektorns innehav av egna skulder. Värderingen sker till nominellt värde.

För svenska förhållanden innebär definitionen att den konsoliderade bruttoskulden består av summan av den konsoliderade statsskulden och kommunsektorns skulder på kreditmarknaden minus AP-fondernas innehav av statspapper, se tabell 9.10.

Tabell 9.10 Bidrag till den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld

Procent av BNP

	2008	2009	2010	2011	2012
Offentlig sektor	38,0	43,4	46,4	46,4	46,0
Staten	33,4	39,1	41,7	41,6	41,1
Kommunsektorn	5,1	5,4	5,7	5,7	5,8
ÅP-systemet	-0,5	-1,0	-1,0	-0,9	-0,9

Anm.: Statens bidrag till den offentliga sektorns bruttoskuld avviker något från den statskuld som redovisas av Riksgäldskontoret. Skillnaden beror främst på att i den offentliga skulden ingår statens skuld till premiepensionssystemet.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar

Efter att ha minskat sedan 1995 ökar nu den konsoliderade bruttoskulden och väntas uppgå till ca 46 procent av BNP 2010-2012, vilket fortfarande understiger referensvärdet inom EU på 60 procent av BNP.

Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet (nettoställning)

Den finansiella förmögenheten definieras, liksom finansiellt sparande, av regelverket för nationalräkenskaper och värderas till marknadspris. Förmögenheten publiceras av Statistiska centralbyråns finansräkenskaper och beräknas som skillnaden mellan finansiella tillgångar och skulder. I skulderna ingår inte statens och den kommunala sektorns skulder för de förmånsbestämda tjänstepensionerna. Skulderna för de fonderade avgiftsbestämda tjänstepensionerna ingår, i likhet med premiepensionssystemet, inte heller i den offentliga sektorn utan redovisas i försäkringssektorn.

Värderingen av tillgångar och skulder sker till marknadspris, vilket innebär att förmögenheten, förutom av det finansiella sparandet, även påverkas av värdeförändringar.

Sedan 2005 är förmögenheten positiv, dvs. de finansiella tillgångarna överstiger skulderna. Den offentliga sektorns kapitalinkomster i form av räntor och utdelningar överstiger också ränteutgifterna, se diagram 9.6.

Diagram 9.6 Offentliga sektorns finansiella förmögenhet

Procent av BNP

Källa: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar

Som framgår av tabell 9.11 så ligger den finansiella förmögenheten huvudsakligen i ålderspensionssystemets buffertfonder (AP-fonderna) medan staten har en nettoskuld.

Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet minskade under 2008 med 173 miljarder kronor, trots det positiva finansiella sparandet. Värdeminskningarna beräknas ha uppgått till 252 miljarder kronor. Därav svarade värdeminskningarna på AP-fondernas tillgångar för 230 miljarder kronor.

I prognosen ingår inga värdeförändringar, vilket innebär att den finansiella förmögenheten utvecklas i linje med det finansiella sparandet. Aktieförsäljningar påverkar nettoställningen endast i den mån försäljningspriset avviker från det värde som redovisas i statistiken.

Underskotten i det finansiella sparandet under prognosperioden medför att förmögenheten minskar med 362 miljarder kronor till motsvarande 2,3 procent av BNP 2012.

Tabell 9.11 Bidrag till den offentliga sektorns finansiella förmögenhet

Procent av BNP

	2008	2009	2010	2011	2012
Offentlig sektor	13,8	11,8	7,9	4,5	2,3
Staten	-9,4	-12,8	-16,0	-17,8	-18,0
ÅP-systemet	22,0	23,1	22,9	21,5	19,8
Kommunsektorn	1,3	1,4	1,0	0,7	0,4

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar

9.4 Reformer sedan budgetpropositionen för 2009

I detta avsnitt sammanfattas utgifts- och inkomstförändringar samt effekten på den offentliga sektorns finansiella sparande av de reformer som riksdagen beslutat om och som regeringen föreslagit och aviserat sedan budgetpropositionen för 2009.

De reformer som riksdagen beslutat om är med anledning av förslag i regeringens propositioner Åtgärder för jobb och omställning (prop. 2008/09:97, bet. 2008/09:FiU18, rskr. 2008/09:183), Nyemission i SAS AB (publ) (prop. 2008/09:124, bet. 2008/09:FiU40, rskr. 2008/09:192) samt Ökade möjligheter till skatteanstånd (prop. 2008/09:113, bet. 2008/09:SkU27, rskr. 2008/09:175).

Regeringen har lämnat förslag om skattereduktion för reparation, underhåll samt om- och tillbyggnad av vissa bostäder (prop. 2008/09:178). Dessutom lämnar regeringen i samband med denna proposition förslag till tilläggsbudget i 2009 års proposition om vårtilläggsbudget (prop. 2008/09:99) samt förslag om beskattning av utomlands bosatta artister m.fl. (prop. 2008/09:182).

Utgifts- och inkomstförändringar samt effekten på den offentliga sektorns finansiella sparande av samtliga reformer sedan budgetpropositionen för 2009 redovisas i tabell 9.14. I tabellen redovisas också effekterna av regeringens beslut om att arbetsgivare permanent ska få dubbelt så stor kompensation för nystartsjobb för anställning av personer äldre än 26 år samt effekterna av de aviseringar som regeringen gör i denna proposition.

Först följer en sammanfattning av de åtgärder som presenterades i samband med propositionen Åtgärder för jobb och omställning. Utgifts- och inkomstförändringarna samt effekten på den offentliga sektorns finansiella sparande av dessa åtgärder redovisas i tabell 9.12.

Sedan följer en sammanfattning av de åtgärder som regeringen föreslagit och i vissa fall riksdagen beslutat om efter propositionen Åtgärder för jobb och omställning. Effekterna av dessa åtgärder redovisas i tabell 9.13.

9.4.1 Reformer i samband med propositionen Åtgärder för jobb och omställning

De åtgärder som regeringen presenterade i samband med propositionen Åtgärder för jobb och omställning var bl.a. riktade mot nya arbetslösa och korttidsarbetslösa. De innebar en intensifiering av förmedlingsverksamheten i form av satsningar på coachning samt ett utökat antal platser i arbetspraktik och införande av praktisk kompetensutveckling. För att säkerställa en snabb implementering av satsningarna ökades också Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag. Vidare innehöll regeringens proposition förslag om bl.a. förstärkningar av yrkeshögskolan och yrkesinriktad gymnasial vuxenutbildning inom kommunal vuxenutbildning samt förslag om omfördelning av resurser från de universitet och högskolor som inte planerar att fylla sina platser inom ramen för tilldelade medel. Genom denna omfördelning får alla universitet och högskolor förutsättningar att öka sitt utbud av utbildningar och därmed bidra till att mildra effekten av lagda varsel och friställningar. I samband med propositionen aviserade regeringen en skattereduktion för reparation, underhåll samt om- och tillbyggnad (ROT-arbete). Propositionen överlämnades till riksdagen den 26 mars 2009 (prop. 2008/09:178). Regeringen beslutade också genom en ändring i förordning (2006:1481) om stöd för nystartsjobb att arbetsgivare permanent skulle få dubbelt så stor kompensation för nystartsjobb för anställning av personer äldre än 26 år.

I tabell 9.12 redovisas utgifts- och inkomsteffekter samt effekten på den offentliga sektorns finansiella sparande till följd av dessa beslut och förslag.

Tabell 9.12 Beslutade och föreslagna utgifts- och inkomstförändringar i samband med propositionen Åtgärder för jobb och omställning[1]

Miljoner kronor

	2009	2010	2011	2012
Utgiftsökningar	3 587	3 597	877	
Inkomstminskningar	4 538	4 912	4 888	5 635
Indirekta effekter på inkomstsidan av utgiftsreformer[2]	226	399	54	
Förändring av den offentliga sektorns finansiella sparande	- 8 351	- 8 908	- 5 819	- 5 635

[1] De åtgärder som presenterades i propositionen Åtgärder för jobb och omställning (prop. 2008/09:97, bet. 2008/09:FiU18, rskr. 2008/09:183), Fördubblad kompensation för nystartsjobb genom ändring i förordning (2006:1481) om stöd för nystartsjobb och förslaget om skattereduktion för ROT-arbete (prop. 2008/09:178)

[2] Ett positivt tecken på den indirekta effekten innebär att effekten på det finansiella sparandet är negativ.

9.4.2 Reformer efter propositionen Åtgärder för jobb och omställning

Sedan propositionen Åtgärder för jobb och omställning överlämnades till riksdagen, har riksdagen fattat beslut om att bemyndiga regeringen att för statens räkning delta i en nyemission i SAS AB och har för detta ändamål anvisat 1 300 miljoner kronor på tilläggsbudget (prop. 2008/09:124, bet. 2008/09:FiU40, rskr. 2008/09:192). Riksdagen har också beslutat om ökade möjligheter till skatteanstånd (prop. 2008/09:113, bet. 2008/09:SkU27, rskr. 2008/09:175).

I tabell 9.13 redovisas utgifts- och inkomstförändringar samt effekten på den offentliga sektorns finansiella sparande av dessa beslut. Dessutom ingår effekter av regeringens förslag i 2009 års proposition om vårtilläggsbudget (prop. 2008/09:99) och propositionen om beskattning av utomlands bosatta artister (prop. 2008/09:182). Slutligen redovisas i tabellen effekterna de aviseringar regeringen gör i denna proposition.

Vid sidan av reformer till följd av dessa förslag innebär den makroekonomiska utvecklingen att utgifterna inom framför allt utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv ökar. I tilläggsbudgeten, som läggs i samband med denna proposition föreslår regeringen att riksdagen ökar anslagen under utgiftsområde 14 med nästan 11 miljarder kronor för 2009. Den makroekonomiska utvecklingen har också lett till att regeringen föreslår riksdagen att öka anslaget för EU-avgiften med nästan 4 miljarder kronor.

Tabell 9.13 Nya beslutade, föreslagna och aviserade utgifts- och inkomstförändringar efter propositionen Åtgärder för jobb och omställning[1]

Miljoner kronor

	2009	2010	2011	2012
Utgiftsökningar	10 617	1 400	6 400	6 400
Inkomstminskningar	350	110	0	0
Förändring av den offentliga sektorns finansiella sparande	- 2 667	- 7 110	- 5 400	- 5 400

[1] Beslut som riksdagen fattat med anledning av propositionen Ökade möjligheter till skatteanstånd (prop. 2008/09:113, bet. 2008/09:SkU27, rskr. 2008/09:175), propositionen Nyemission i SAS AB (publ) (prop. 2008/09:124, bet. 2008/09:FiU40, rskr. 2008/09:192). Förslag i 2009 års vårtilläggsbudgetproposition (prop. 2008/09:99) och propositionen om beskattning av utomlands bosatta artister (prop. 2008/09:182) samt aviseringar i denna proposition.

[2] Riksdagens beslut angående nyemissionen i SAS AB påverkar takbegränsade utgifter och statsbudgetens saldo, men statens finansiella sparande påverkas inte av finansiella transaktioner såsom kapitaltillskott.

9.4.3 Samtliga reformer efter budgetpropositionen för 2009

Tillsammans med de reformer som regeringen presenterade i budgetpropositionen för 2009 innebär de beslut, förslag och aviseringar av utgifts- och inkomstreformer sedan dess att den offentliga sektorns finansiella sparande minskar med 43,4 miljarder kronor 2009, 51,1 miljarder kronor 2010 och 47,5 miljarder kronor 2011 i förhållande till beräkningen i 2008 års ekonomiska vårproposition. Tillsammans med det ökade stödet till långtidsarbetslösa inom jobb- och utvecklingsgarantin för ungdomar innebär detta en minskning av den offentliga sektorns finansiella sparande med ca 45 miljarder kronor 2009 och ca 60 miljarder kronor 2010.

För närmare beskrivningar av besluten, förslagen och aviseringarna hänvisas till respektive proposition.

Tabell 9.14 Beslutade, föreslagna samt aviserade utgifts- och inkomstförändringar efter budgetpropositionen för 2009

Endast förändringar som har en utgifts- eller inkomsteffekt över 10 miljoner kronor särredovisas under respektive utgiftsområde.

Miljoner kronor		2009	2010	2011	2012
Utgifter[1,2]					
UO 1 Rikets styrelse		**137**			
4:1	Regeringskansliet m.m.	142			
UO 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning		**40**			
1:3	Avveckling av Verket för förvaltningsutveckling m.m.	10			
1:9	Statistiska centralbyrån	10			
1:11	Finansinspektionen	25			
UO 3 Skatt, tull och exekution		**36**			
1:1	Skatteverket	36			
UO 4 Rättsväsendet		**150**			
1:1	Polisorganisationen	150			
UO 5 Internationell samverkan		**215**			
1:1	Bidrag till vissa internationella organisationer	212			
UO 6 Försvar och samhällets krisberedskap		**16**			
1:1	Förbandsverksamhet och beredskap	138			
1:4	Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar	-174			
1:7	Officersutbildning m.m.	-18			
1:11	Nämnder m.m.	11			
2:8	Avvecklingsmyndigheten för SRV, KBM och SPF	54			
UO 7 Internationellt bistånd		**-5**			
UO 8 Migration		**0**			
1:5	Kostnader vid domstolsprövning i utlänningsärenden	-70			
1:6	Offentligt biträde i utlänningsärenden	70			
UO 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg		**808**	**1 400**	**1 400**	**1 400**
1:5	Bidrag för läkemedelsförmånerna	800	1 400	1 400	1 400
UO 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp		**600**			
2:1	Försäkringskassan	600			
UO 14 Arbetsmarknad och arbetsliv		**2 816**	**2 403**	**421**	
1:1	Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader	300			
1:2	Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd[3]	1 411	1 203	-179	
1:3	Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser[3]	1 095	1 200	600	
2:4	Internationella arbetstagarorganisationen (ILO)	10			
UO 15 Studiestöd		**329**	**403**	**119**	
1:2	Studiemedel m.m.	327	397	109	
UO 16 Utbildning och universitetsforskning		**292**	**391**	**137**	
1:3	Specialpedagogiska skolmyndigheten	22			
1:5	Utveckling av skolväsende, förskoleverksamhet och skolbarnomsorg	-35			
1:15	Statligt stöd till vuxenutbildning	213	294	133	
	Omfördelning av platser mellan universitet och högskolor[4]	93	93		
UO 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid		**4**			
UO 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik		**22**			
2:2	Lantmäteriet	22			

Tabell 9.14 Beslutade, föreslagna samt aviserade utgifts- och inkomstförändringar efter budgetpropositionen för 2009

Endast förändringar som har en utgifts- eller inkomsteffekt över 10 miljoner kronor särredovisas under respektive utgiftsområde.

Miljoner kronor		2009	2010	2011	2012
UO 20 Allmän miljö- och naturvård		**-6**			
UO 21 Energi		**1**			
UO 22 Kommunikationer		**400**	**400**	**200**	
1:2	Väghållning och statsbidrag	245	256	128	
1:4	Banverket: Banhållning och sektorsuppgifter	144	144	72	
1:5	Transportstyrelsen	11			
UO 23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar		**49**			
1:7	Bekämpande av smittsamma husdjurssjukdomar	66			
1:13	Räntekostnader för förskotterade gårdsstöd m.m.	51			
1:22	Bidrag till vissa internationella organisationer	13			
1:23	Åtgärder för landsbygdens miljö och struktur	-71			
UO 24 Näringsliv		**1 300**			
1:21	Kapitalinsatser i statliga bolag[5]	1 300			
UO 25 Allmänna bidrag till kommuner		**7 000**		**5 000**	**5 000**
1:1	Kommunalekonomisk utjämning			5 000	5 000
1:4	Tillfälligt konjunkturstöd till kommuner och landsting	7 000			
Summa utgiftsökningar		**14 204**	**4 997**	**7 277**	**6 400**
Inkomster					
	Permanent fördubblad nedsättning för nystartsjobb	938	1 412	1 388	2 135
	Skattereduktion för ROT-arbete	3 600	3 500	3 500	3 500
	Ökade möjligheter till skatteanstånd[6]	350	110		
	Förändringar i skattereglerna för utomlands bosatta artister	0	0	0	0
Summa inkomstminskningar		**4 888**	**5 022**	**4 888**	**5 635**
Indirekta effekter på inkomstsidan av utgiftsreformerna inom UO14[7]		226	399	54	
Förändring av den offentliga sektorns finansiella sparande[8]		**-11 018**	**-16 018**	**-11 219**	**-11 035**
Förändring av den offentliga sektorns finansiella sparande BP 09[9]		**-32 400**	**-35 100**	**-36 300**	
Förändring av den offentliga sektorns finansiella sparande till följd av budgetpropositionen för 2009 samt reformer efter budgetpropositionen för 2009 jämfört med beräkningen i den ekonomiska vårpropositionen 2008		**-43 418**	**-51 118**	**-47 519**	

[1] Anslagsförändringar till följd av den makroekonomiska utvecklingen m.m. ingår ej. Under utgiftsområde 14 föreslår regeringen i 2009 års proposition om vårtilläggsbudget (prop. 2008/09:99) att anslaget 1:2 Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd ökas med 9 871 miljoner kronor 2009 till följd av förändringar i den makroekonomiska utvecklingen. Vidare föreslås i vårtilläggsbudgeten att anslaget 1:11 Bidrag till lönegarantiersättning ökas med 782 miljoner kronor 2009 av samma anledning. Under utgiftsområde 18 föreslås i vårtilläggsbudgeten att anslaget 1:4 Räntebidrag ökas med 129 miljoner kronor 2009. Under utgiftsområde 27 Avgiften till Europeiska gemenskapen föreslås i vårtilläggsbudgeten att anslaget 1:1 Avgiften till Europeiska gemenskapen ökas med 3 933 miljoner kronor 2009.

[2] Alla åtgärder som regeringen föreslog i propositionen Åtgärder för jobb och omställning är tidsbegränsade till perioden 2009-2011.

[3] Regeringen beslutade att anslagssparande från 2008 motsvarande 2 348 miljoner kronor fick disponeras under 2009 för åtgärden arbetspraktik och praktisk kompetensutveckling och 1 100 miljoner kronor för åtgärden förstärkt stöd i form av personliga coacher. Åtgärderna har därmed ingen anslagseffekt 2009.

[4] I prop. 2008/09:97 tabell 6.2 redovisas det detaljerade förslaget till omfördelning av platser mellan universitet och högskolor.

[5] prop. 2008/09:124, bet. 2008/09:FiU40, rskr. 2008/09:192. Takbegränsade utgifter och statsbudgetens saldo påverkas med motsvarande belopp. Statens finansiella sparande påverkas inte av finansiella transaktioner såsom kapitaltillskott.

[6] prop. 2008/09:113, bet. 2008/09:SkU27, rskr. 2008/09:175. Arbetsgivare kan få anstånd med inbetalningen av de anställdas preliminära skatt och arbetsgivaravgifter. Anstånd med skatteinbetalning försämrar budgetsaldot 2009 med uppskattningsvis 5 miljarder kronor, men förbättrar budgetsaldot 2010 och i viss utsträckning 2011 när anståndsbeloppet betalas in. Däremot försämras både det finansiella sparandet i offentlig sektor och budgetsaldot då uppbördsförlusten bedöms överstiga ränteintäkterna. I tabellen anges effekten på den offentliga sektorns finansiella sparande.

[7] I denna post ingår den direkta skatteeffekten av reformerna, minskningen av inkomsterna till följd av minskade inkomster på inkomsttitel 2525 Finansieringsavgift från arbetslöshetskassor, inflödet av STÅP samt budgeteffekten av den effekt på antalet arbetslösa som regeringen bedömer att förslagen har. Ett positivt tecken på den indirekta effekten innebär att effekten på det finansiella sparandet är negativ.

[8] Tillskottet på 7 000 miljoner kronor får ingen påverkan på den offentliga sektorns finansiella sparande 2009 eftersom kommunerna inte beräknas använda tillskottet förrän 2010. Effekten på den offentliga sektorns finansiella sparande beror på hur kommunerna väljer att använda tillskottet. I beräkningen har antagits att 80 procent av tillskottet går till kommunal konsumtion, medan 20 procent går till konsolidering i kommunsektorn. Detta antagande ligger också i beräkningen av effekten på den offentliga sektorns finansiella sparande av tillskotten 2011 och 2012.

[9] I budgetpropositionen för 2009 presenterade regeringen förslag och beräkningar för perioden 2009-2011. Detta betyder att några effekter på finansiellt sparande i offentlig sektor inte angavs och någon sammanlagd summa för 2012 kan därmed inte redovisas. Istället hänvisas till bilaga 3 tabell 3 där förändringen av utgifterna mellan år redovisas.

10

Uppföljningen av de budgetpolitiska målen samt bedömning av reformutrymme och utgiftstak

10 Uppföljningen av de budgetpolitiska målen samt bedömning av reformutrymme och utgiftstak

Sammanfattning

- Utgiftstaket för staten har klarats samtliga år sedan det infördes 1997. Det finansiella sparandet var något högre än överskottsmålet under perioden 2000 till 2008.
- Finanspolitiken bedöms vara väl avvägd i förhållande till överskottsmålet. En samlad bedömning av de tre indikatorerna, med beaktande av osäkerhet och riskbilden i övrigt, är att utrymmet för permanenta ofinansierade reformer är starkt begränsat, samtidigt som det inte heller finns ett särskilt behov av budgetförstärkningar.
- Det är inte uteslutet att ytterligare temporära stabiliseringspolitiska åtgärder kan bli nödvändiga Det måste i sådant fall uppvägas av en stram finanspolitik när konjunkturen vänder uppåt för att överskottsmålet ska klaras.
- Utgiftstaket för staten 2012 bör uppgå till 1 080 miljarder kronor.
- Även om resultatet för kommunsektorn som helhet var positivt under 2008 så torde kravet på god ekonomisk hushållning inte ha uppfyllts. Under prognosåren förväntas kommunernas finanser försvagas påtagligt.

Finanspolitiken ska ligga i linje med det finanspolitiska ramverkets mål och restriktioner. Den finansiella krisen och det försämrade konjunkturläget ändrar inte på detta. Regeringen avser inte att föra en politik som gör att de finanspolitiska målen åsidosätts. Mot bakgrund av de åtgärder som föreslås i denna proposition görs i detta kapitel en uppföljning av överskottsmålet och utgiftstaket för staten. I slutet av kapitlet görs även en avstämning av det kommunala balanskravet och kravet på god ekonomisk hushållning i kommunsektorn.

10.1 Uppföljning av överskottsmålet

I detta avsnitt görs en uppföljning av överskottsmålet. Uppföljningen ger en indikation på hur stort ett eventuellt reformutrymme eller besparingsbehov är. När det faktiska reformutrymmet eller besparingsbehovet bestäms beaktas även behovet av säkerhetsmarginaler och det aktuella konjunkturläget.

10.1.1 Det finanspolitiska ramverket är en grund för en ansvarsfull finanspolitik

Målet för den ekonomiska politiken är att öka den långsiktiga tillväxten, bland annat genom en varaktigt högre sysselsättning. Därigenom ges möjligheter att höja välfärden för alla medborgare. Finanspolitiken ska bidra till stabilitet,

ett effektivt resursutnyttjande och till en rättvis fördelning av välfärden (se vidare kapitel 5).

Finanspolitiken bidrar till stabilitet genom att vara långsiktigt hållbar. Offentliga åtaganden måste kunna finansieras på lång sikt utan att den offentliga skulden ökar på ett ohållbart sätt, även när hänsyn tas till den demografiska utvecklingen, trender på arbetsmarknaden, globalisering, m.m. Ett ifrågasättande av finanspolitikens hållbarhet är förknippat med allvarliga risker och betydande kostnader för ett land med en liten öppen ekonomi som Sverige. En finanspolitik som inte är långsiktigt hållbar leder till offentlig skulduppbyggnad och ökar risken för att fokus måste flyttas från åtgärder som bidrar till tillväxt, välfärd och sysselsättning till skuldsanering. De svenska erfarenheterna från början av 1990-talet är ett tydligt exempel på detta. En ogynnsam makroekonomisk utveckling till följd av en svag finanspolitik drabbar främst de svaga grupperna i samhället, vilket strider mot regeringens fördelningspolitiska ambitioner.

Finanspolitiken bidrar även till stabilitet genom att den utformas på ett sådant sätt att den inte förstärker konjunktursvängningarna. Stora konjunktursvängningar kan påverka arbetskraftutbudet på ett negativt sätt under lång tid, vilket är mycket kostsamt för samhällsekonomin. Erfarenheten visar att finanspolitiken däremot normalt inte bör användas för att finjustera efterfrågan i ekonomin. Riksbanken har huvudansvaret för stabiliseringspolitiken. Finanspolitiken bidrar dock indirekt till stabilitet genom att skatteinkomster och utgifter varierar över konjunkturen, de så kallade automatiska stabilisatorerna. Därutöver bör det finnas ett finanspolitiskt handlingsutrymme för att i krislägen stötta penningpolitiken.

Erfarenheten visar att det behövs ett trovärdigt finanspolitiskt ramverk med tydliga mål och restriktioner för att finanspolitiken ska kunna uppnå dessa mål. En stramare budgetprocess och införandet av ett överskottsmål för den offentliga sektorn, ett utgiftstak för staten och ett kommunalt balanskrav har varit avgörande för att öka trovärdigheten för den ekonomiska politiken i Sverige. Det finanspolitiska ramverket syftar både till långsiktig hållbarhet och till att finanspolitiken inte ska utformas så att den riskerar att bli kortsiktigt destabiliserande. Ramverket syftar också till att Sverige som EU-medlem ska efterleva Stabilitets- och tillväxtpaktens regler.

10.1.2 En analysram för bedömningen av reformutrymmet

Ramverket för finanspolitiken är fundamentet för att fastställa storleken på ett reformutrymme eller besparingsbehov. Med utgångspunkt i ramverket stäms reformutrymmet av mot ett antal hållpunkter. En väl avvägd finanspolitik och ett väl avvägt reformutrymme ska säkerställa att överskottsmålet klaras och att utgiftstaket för staten inte överskrids. Hänsyn ska även tas till behovet av en tillräckligt stor kvarvarande budgeteringsmarginal under utgiftstaket. I bedömningen av reformutrymmet ska vidare det ekonomiska läget beaktas. Finanspolitiken ska vara väl avvägd givet konjunkturläget och inte försvåra Riksbankens arbete med att värna prisstabilitet. Reformutrymmets storlek beror därtill på reformernas utformning. Strukturellt riktiga reformer som förbättrar marknaders funktionssätt och ökar produktionskapaciteten gör att reformutrymmet blir större än i annat fall. Slutligen bör en ansvarsfullt utformad finanspolitik och bedömning av reformutrymmet ta hänsyn till riskbilden i den ekonomiska utvecklingen och osäkerheten i såväl gällande prognoser som i bedömningen av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet.

Principer för avstämning mot överskottsmålet

Det är viktig att det finns klara principer för hur överskottsmålet följs upp. Överskottsmålet är preciserat som att den offentliga sektorns finansiella sparande ska motsvara 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Att målet är formulerat i termer av ett genomsnitt i stället för ett årligt krav på 1 procent av BNP är motiverat av stabiliseringspolitiska skäl. Om målet om 1 procents sparande skulle gälla för varje enskilt år skulle finanspolitiken behöva stramas åt när konjunkturen försvagas, och därmed bli procyklisk, för att säkerställa att det årliga målet uppnås. Det skulle förstärka konjunktursvängningarna och de automatiska stabilisatorerna skulle inte tillåtas verka fritt. Det finns således goda skäl för att formulera ett överskottsmål för det finansiella sparandet som ett genomsnitt över en konjunkturcykel. Genomsnittsformuleringen gör det samtidigt svårare att löpande följa upp att finanspolitiken ligger i linje med målet.

Hur bör då överskottsmålet följas upp, så som det är utformat? Eftersom det inte med säkerhet går att fastställa vare sig längden på en konjunkturcykel eller resursutnyttjandet (mätt med BNP-gapet) följs överskottsmålet upp med tre olika indikatorer som kompletterar varandra. Då målet är formulerat i termer av faktiskt finansiellt sparande är en första utgångspunkt att finanspolitiken stäms av mot det faktiska finansiella sparandet. En uppenbar nackdel med detta tillvägagångssätt är att det inte beaktar konjunkturläget. Om exempelvis resursutnyttjandet är högt kommer det faktiska finansiella sparandet att överskatta reformutrymmet eftersom det finansiella sparandet skulle vara lägre vid ett normalt resursutnyttjande. Det går med andra ord inte att använda temporärt höga överskott under ekonomiskt goda år för att finansiera permanent högre utgifter eller sänkta skatter. Det betyder att konjunkturläget måste beaktas när överskottsmålet utvärderas och storleken på ett reformutrymme eller besparingsbehov bedöms.

Regeringen använder tre olika indikatorer för detta ändamål: 1) det genomsnittliga finansiella sparandet från 2000, det år överskottsmålet infördes, 2) ett 7-årigt centrerat glidande medelvärde och 3) strukturellt sparande. Det genomsnittliga sparandet från 2000 är det genomsnittliga finansiella sparandet från och med 2000 till och med det år indikatorn beräknas för. Det 7-åriga glidande medelvärdet för ett visst angivet år omfattar det finansiella sparandet justerat för större engångseffekter det angivna året, de tre utfallsåren före det angivna året, samt de tre åren efter det angivna året. Det 7-åriga glidande medelvärdet för 2007 omfattar följaktligen sparandet under åren 2004–2010. Indikatorn för 2008 omfattar i stället perioden 2005–2011, och så vidare. Att regeringen har valt att använda ett genomsnitt för just 7 år beror på att indikatorn beräknad för innevarande budgetår då omfattar de tre prognosåren i budgeten och även det sista år för vilket ett utgiftstak fastställts. Valet av antalet år i genomsnittsberäkningen är således inte bestämt utifrån längden på en konjunkturcykel, eftersom längden på konjunkturcykeln varierar.

En fördel med det genomsnittliga sparandet från 2000 och 7-årsindikatorn är att de är enkla att beräkna och transparenta. De beaktar även konjunkturläget i viss utsträckning eftersom det är beräknade utifrån sparandet under flera år. I synnerhet för 7-års indikatorn finns det dock en risk att beräkningen kommer att omfatta fler högkonjunkturår än lågkonjunkturår, eller vice versa, vilket innebär att indikatorn överskattar eller underskattar reformutrymmet. För att värdera genomsnittsindikatorerna på ett mer korrekt sätt bör således hänsyn tas till konjunkturläget i bedömningen av dessa. Om det 7-åriga glidande medelvärdet för det finansiella sparandet ligger nära 1, samtidigt som det 7-åriga glidande medelvärdet för BNP-gapet ligger nära noll, ligger finanspolitiken normalt i linje med överskottsmålet.

Ett problem vid bedömningen av hur konjunkturen påverkar sparandet i den offentliga sektorn är möjligheten att konjunkturcyklerna inte är symmetriska. Den kraftiga globala konjunkturavmattning vi nu upplever leder exempelvis till BNP-gap som är mycket stora i historisk jämförelse (se tabell 10.1). Sannolikheten att dessa gap i framtiden kommer att motsvaras av ett resursutnyttjande som ligger lika mycket över potentiell BNP är liten. Om BNP-gapen inte är noll i genomsnitt över en konjunkturcykel kan indikatorerna inte justeras för BNP-gapen fullt ut om de ska visa på det genomsnittliga finansiella sparandet på ett korrekt sätt. Vikt bör således även läggas vid det ojusterade indikatorvärdet vid bedömningen av det potentiella reformutrymmets eller besparingsbehovets storlek.

Erfarenheten från de första åren efter millennieskiftet visar att de offentliga finanserna kan försämras snabbt när tillväxten försvagas. Från 2000 till 2002 minskade det finansiella sparandet från 3,7 till -1,4 procent av BNP (se tabell 10.1). Samtidigt visar en utvärdering av regeringens prognoser att det genomsnittliga absoluta felet i prognosen för det finansiella sparandet under nästkommande år uppgick till nästan 2 procent av BNP under åren 2000 till 2006. En så stor osäkerhet i prognosen gör bedömningen av reformutrymmet osäker. Det bör därför betonas att det genomsnittliga sparandet för budgetåret mätt med 7-årsindikatorn är osäkert eftersom indikatorn innefattar tre prognosår. Detta gäller, om än i något mindre utsträckning, även beräkningar av det genomsnittliga sparandet från 2000 som innefattar prognosår.

Regeringen beräknar också det så kallade strukturella sparandet vilket direkt justerar det finansiella sparandet för konjunkturläget. Det strukturella sparandet justerar även för större

engångseffekter och extraordinära nivåer på hushållens kapitalvinster. Det strukturella sparandet syftar till att visa hur stort det finansiella sparandet skulle vara vid ett normalt konjunkturläge. Exempelvis visar ett positivt strukturellt sparande att det finns ett underliggande överskott i de offentliga finanserna, även om underskott tillfälligt uppstått till följd av ett svagt konjunkturläge.

Det finns flera olika metoder för att beräkna det strukturella sparandet. Regeringens metod bygger på att en uppskattning av resursutnyttjandet (BNP-gapet) används för att justera det finansiella sparandet utifrån en bedömning av hur känsliga de offentliga finanserna är för förändringar i resursutnyttjandet. Regeringen använder för närvarande en elasticitet på 0,55, vilket ligger i linje med OECD:s senaste beräkningar. Elasticiteten säger att om BNP-gapet ökar med en procentenhet ändras det finansiella sparandet som andel av BNP med 0,55 procentenheter. Om exempelvis det faktiska finansiella sparandet är –3 procent av BNP och BNP-gapet bedöms vara 7 procent av potentiell BNP uppgår det strukturella sparandet till cirka 1 procent av BNP ($-3 + 0{,}55*7 \approx 1$).

Beräkningen av det strukturella sparandet är förknippad med mycket stor osäkerhet vid sidan av den osäkerhet som berör prognosen för det finansiella sparandet. För potentiell BNP redovisas aldrig något utfall, utan varje bedömare gör sin egen uppskattning av dess nuvarande och historiska värden. Ofta revideras synen på BNP-gapet såväl framåt som bakåt i tiden, vilket inte bara beror på en förändrad syn på konjunkturläget utan också på revideringar av utfallsstatistik. Även bedömningen av det offentliga sparandets konjunkturkänslighet är osäker. Den bygger oftast på en empirisk skattning av ett genomsnittligt förhållande under en längre tidsperiod, medan varje enskild konjunkturförändring har egenheter som gör att den avviker från den genomsnittliga utvecklingen. En exportledd efterfrågeökning i ekonomin ger exempelvis en mindre ökning av skatteintäkterna än en lika stor efterfrågeökning som beror på ökad inhemsk privat konsumtion. Sammantaget innebär detta att olika bedömares bild av det strukturella sparandet vid en och samma tidpunkt kan variera relativt mycket både för historiska år och för prognosår.

Det finns således ett antal problem med de indikatorer som används för att följa upp överskottsmålet. Eftersom målet är formulerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel måste en utvärdering med nödvändighet ändå ta hänsyn till konjunkturläget, trots att de indikatorer som används har brister. Av detta skäl används inte en enskild indikator för att fastställa storleken på ett reformutrymme eller besparingsbehov. I stället görs en samlad bedömning av alla tre indikatorer tillsammans med de övriga faktorer som beskrivits ovan.

Principer för avstämning mot utgiftstaket

Utgiftstaket för staten för ett enskilt budgetår fastställs tre år i förväg. Nivån på utgiftstaket sätter en maximal övre gräns för de takbegränsade utgifterna och hur stor del av ett reformutrymme som kan användas på budgetens utgiftssida. Skillnaden mellan utgiftstaket och prognosen för de takbegränsade utgifterna utgörs av budgeteringsmarginalen. Budgeteringsmarginalen är i första hand avsedd att fungera som en buffert om utgifterna utvecklas på ett annat sätt än prognoserats på grund av konjunkturen eller strukturella förändringar (tex. ett ändrat sjukskrivningsmönster). Den riktlinje regeringen använder är att budgeteringsmarginalen bör vara minst 1 procent av de takbegränsade utgifterna för innevarande år (2009), minst 1,5 procent för år t+1 (2010) och minst 2 procent för år t+2 (2011). Den nödvändiga bufferten för t+3 (2012) bedöms till minst 3 procent av de takbegränsade utgifterna.[52] Det stegvis ökande buffertkravet motiveras av att osäkerheten om utgiftsutvecklingen är större på längre sikt.

10.1.3 Bedömning av reformutrymmet 2010-2012

Det genomsnittliga sparandet från 2000

Det genomsnittliga finansiella sparandet under åren 2000–2008 var 1,6 procent av BNP (se tabell 10.1). Under samma period var det genomsnittliga resursutnyttjandet normalt mätt

[52] Dessa riktlinjer för budgeteringsmarginalens storlek ligger i linje med de bedömningar som gjordes i SOU 2000:61, Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen och SOU 2002:16, Stabiliseringspolitik i valutaunionen, ”STEMU-utredningen”.

med BNP-gapet. Under dessa år låg det finansiella sparandet därmed i genomsnitt drygt en halv procentenhet över överskottsmålet, utvärderat på detta sätt.

Underskotten i de offentliga finanserna i år och de närmaste åren får till följd att det genomsnittliga sparandet sjunker snabbt. Det genomsnittliga finansiella sparandet under åren 2000 till 2011 förväntas uppgå till endast 0,4 procent av BNP. Detta är en relativt kraftig nedrevidering jämfört med budgetpropositionen för 2009. Revideringen förklaras till en mindre del av expansiva finanspolitiska åtgärder, men framför allt av det markant försämrade konjunkturläget under prognosåren. Detta blir tydligt om hänsyn tas till bedömningen av det genomsnittliga BNP-gapen under de jämförda perioderna. I budgetpropositionen för 2009 uppskattades BNP-gapet i genomsnitt till –0,3 procent av potentiell BNP 2000–2011, medan det nu uppskattas till i genomsnitt –2,0 procent för samma period. (se tabell 10.1).

2012 förväntas det genomsnittliga sparandet från 2000 motsvara 0,2 procent av BNP. Om det faktum att det genomsnittliga BNP-gapet under åren 2000–2012 är kraftigt negativt beaktas i bedömningen av det genomsnittliga sparandet, försvagas det underliggande genomsnittliga sparandet endast i mindre utsträckning under prognosåren. En sådan bedömning kan göras genom att multiplicera det genomsnittliga BNP-gapet under perioden med den elasticitet som beskriver hur känsliga de offentliga finanserna är för konjunkturvariationer. Justerat på detta sätt ligger det genomsnittliga sparandet från 2000 cirka en halv procentenhet av BNP över målet om 1 procent alla år. Hänsyn måste dock tas till att de stora BNP-gap som uppkommer under slutet av prognosperioden sannolikt inte kommer att motsvaras av lika stora positiva gap när konjunkturen förbättras efter 2012. Detta talar för att det genomsnittliga sparandet från 2000 inte med automatik kommer att nå över målsatt nivå när konjunkturläget normaliseras. Det är således inte osannolikt att det kommer att krävas en stramare finanspolitik när konjunkturen vänder upp för att få det genomsnittliga sparandet från 2000 att åter närma sig målsatt nivå.

7-årsindikatorn

Tabell 10.1 visar även hur det finansiella sparandet och BNP-gapet utvecklas mätta som ett 7-årigt centrerat glidande medelvärde. För 2003, 2004 och 2005 visar tabellen att det finansiella sparandet för perioderna 2000–2006, 2001–2007 respektive 2002–2008, ligger nära 1 procent av BNP i genomsnitt. Eftersom motsvarande 7-åriga medelvärden för BNP-gapet samtidigt ligger nära noll är slutsatsen att finanspolitiken låg i linje med överskottsmålet under dessa perioder, värderat med denna indikator.

7-årsindikatorn ligger 2006 endast marginellt under överskottsmålet men minskar sedan snabbt. 2009, då indikatorn beräknas på sparandet under 2006–2012, minskar indikatorn till -0,5 procent av BNP. Detta skulle kunna tolkas som att finanspolitiken kommer att ge upphov till ett för lågt sparande i förhållande till målet, men tolkningen blir den motsatta om hänsyn tas till konjunkturutvecklingen. Under samma perioder visar nämligen det 7-åriga glidande medelvärdet för BNP-gapet att resursutnyttjandet i genomsnitt är kraftigt negativt. Även vid denna bedömning måste dock hänsyn tas till storleken på BNP-gapen under den senare delen av perioden och sannolikheten för att de stora negativa gapen under prognosåren inte kommer att motsvaras av lika stora positiva gap under åren därefter. Om hänsyn tas till detta blir slutsatsen att sparandet inledningsvis förefaller ligga i linje med överskottsmålet för att sjunka något under målet mot slutet av prognosperioden.

Det strukturella sparandet

I genomsnitt uppgick det strukturella sparandet till 1,2 procent av BNP under åren 2000–2008. De beslutade reformerna i budgetpropositionen för 2009 och de åtgärder som föreslagits eller aviserats därefter uppgår sammantaget till 43 miljarder kronor för 2009. Dessa åtgärder bidrar till att det strukturella sparandet försämras med drygt 2 procent av BNP under 2009. Detta kan jämföras med försämringen av det faktiska spar

Tabell 10.1 Finansiellt sparande i offentlig sektor samt indikatorer för avstämning mot överskottsmålet

Procent av BNP respektive potentiell BNP

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Finansiellt sparande	**3,7**	**1,7**	**-1,4**	**-1,2**	**0,6**	**2,0**	**2,4**	**3,8**	**2,5**	**-2,7**	**-3,8**	**-3,1**	**-2,0**
Genomsnitt från 2000	3,7	2,7	1,3	0,7	0,7	0,9	1,1	1,5	1,6	1,1	0,7	0,4	0,2
konjunkturjusterat[1]	3,4	2,9	1,6	1,1	1,0	1,1	1,1	1,3	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5
7-årsindikatorn				0,9	1,0	1,1	0,9	0,5	0,1	-0,5			
konjunkturjusterat[1]				0,9	0,9	1,0	1,3	1,5	1,7	1,7			
Strukturellt sparande	2,0	2,3	-0,6	-0,4	0,4	1,0	0,7	2,0	3,3	1,2	1,0	1,2	1,4
BNP-gap	**0,6**	**-1,3**	**-1,0**	**-1,0**	**-0,1**	**0,7**	**2,3**	**1,9**	**-1,8**	**-7,2**	**-8,7**	**-7,9**	**-6,2**
Genomsnitt från 2000	0,6	-0,3	-0,5	-0,7	-0,5	-0,3	0,0	0,3	0,0	-0,7	-1,4	-2,0	-2,3
7-årssnitt				0,0	0,2	0,1	-0,8	-1,9	-3,0	-3,9			

[1] Konjunkturjusteringen görs genom att indikatorvärdet adderas med BNP-gapet under motsvarande period multiplicerat med elasticiteten -0,55.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

andet samma år som motsvarar drygt 5 procent av BNP. Under 2009 ökar det negativa BNP-gapet från -1,8 procent till -7,2 procent av potentiell BNP. Större delen av sparandeförsämringen beror således på konjunkturutvecklingen och att de automatiska stabilisatorerna tillåts verka fritt. Det strukturella sparandet försämras sedan ytterligare något 2010. Försämringen av det strukturella sparandet bidrar i kombination med de automatiska stabilisatorerna till att efterfrågan hålls uppe i ett läge med svagt resursutnyttjande.

Trots försvagningarna förväntas det strukturella sparandet ligga något över 1 procent av BNP under perioden 2009 till 2012 (se tabell 10.1), vilket är avsevärt lägre än bedömningen i budgetpropositionen för 2009. Denna indikator pekar således på att den försämring som sker av det faktiska sparandet till övervägande del förklaras av konjunkturavmattningen, och att finanspolitiken justerat för denna inte avviker från överskottsmålet.

Bedömning av varaktigt reformutrymme med beaktande av osäkerhet

Sveriges starkt exportberoende ekonomi har, till följd av oron på de internationella finansiella marknaderna och den markanta globala konjunkturnedgången drabbats hårt. Trots en ansvarfullt utformad finanspolitik har detta fått till följd att de offentliga finanserna nu försvagas på ett påtagligt sätt. En sammantagen tolkning av de tre indikatorer som används för att utvärdera överskottsmålet visar att det finansiella sparandet låg något över målet under perioden 2000–2008. Det genomsnittliga sparandet från 2000 och 7-årsindikatorn minskar därefter snabbt samtidigt som resursutnyttjandet, mätt med de s.k. BNP-gapen, faller snabbt. I slutet av prognosperioden ligger båda dessa indikatorer klart under målets nivå. Samtidigt ligger det strukturella sparandet, som explicit tar hänsyn till konjunkturläget, i paritet med eller marginellt över målet. Om hänsyn tas till de stora BNP-gapen i bedömningen av de båda genomsnittsindikatorerna visar de på ett sparande som ligger något över målet.

Indikatorerna skulle således kunna tolkas som att sparandet de närmaste åren ligger i linje med eller något över överskottsmålet om hänsyn tas till konjunkturläget. Samtidigt är resursutnyttjandet exceptionellt lågt under prognosåren, vilket inte har motsvarats av ett lika högt resursutnyttjande under tidigare år. Om inte den nuvarande lågkonjunkturen följs av år med ett mycket högt resursutnyttjande, dvs. en påtaglig överhettning, kommer resursutnyttjandet i genomsnitt vara väsentligt negativt i den konjunkturcykel vi nu befinner oss i. Det finns därför en fara i att fullt ut beakta konjunkturläget i tolkningen av indikatorerna, och förvänta sig att sparandet med automatik kommer att återgå till målsatt nivå när konjunkturläget förbättras.

Slutsatsen blir att det finns en risk att överskottsmålet kommer att underskridas med en mindre marginal under prognosåren. Mot bakgrund av den djupa lågkonjunkturen är det dock viktigt att undvika att finanspolitiken blir procyklisk. Det är därför befogat att temporärt tillåta mindre underskridanden av överskottsmålet så att budgetens automatiska stabilisatorer kan verka fullt ut.

Det finns stora osäkerheter i dessa bedömningar. Det finansiella sparandet sjunker ofta mer än väntat i lågkonjunkturer och bedömningen av hur mycket av nedgången som beror på konjunkturen och således kan förväntas återtas vid en oförändrad politik är osäker. Erfarenheten visar också att det strukturella sparandet kan komma att revideras markant i efterhand. Detta talar för att extra försiktighet bör iakttas i bedömningen av det varaktiga reformutrymmet vid kraftiga konjunktursvängningar.

Regeringens samlade bedömning av det tre indikatorerna, med beaktande av denna osäkerhet och riskbilden i övrigt, är att utrymmet för permanenta ofinansierade reformer är starkt begränsat, samtidigt som det i dagsläget inte heller finns ett särskilt behov av budgetförstärkning. Budgeteringsmarginalen under utgiftstaket visar samtidigt att utrymmet för nya utgiftsreformer också är starkt begränsat under prognosåren och betydligt mindre än den bedömning som gjordes i propositionen Åtgärder för jobb och omställning.[53]

Utrymmet under utgiftstaket

Bedömningen av reformutrymmet enligt indikatorerna för avstämning mot överskottsmålet ger i sig inte någon information om hur stort ett eventuellt reformutrymme är på statsbudgetens utgiftssida. Budgeteringsmarginalen under utgiftstaket visar att utrymmet för nya utgiftsreformer är mycket begränsat under prognosåren och betydligt mindre än den bedömning som gjordes i propositionen Åtgärder för jobb och omställning.[2] Utgiftstaken för 2009–2011 har beslutats av riksdagen. Tabell 10.2 redovisar utgiftstak, budgeteringsmarginal och prognosen för de konsekvensberäknade takbegränsade utgifterna för 2009–2011. För 2011 finns en kvarvarande budgeteringsmarginal på 26,5 miljarder kronor. För att upprätthålla bufferten för prognososäkerhet enligt riktlinjerna i avsnitt 10.1.2 bör budgeteringsmarginalen uppgå till minst 10, 15 och 20 miljarder kronor för 2009, 2010 och 2011. Budgeteringsmarginalerna enligt nuvarande prognos, se tabell 10.2 uppfyller behovet av säkerhetsmarginaler, men det finns endast ett mycket begränsat utrymme på utgiftssidan de kommande åren.

Utgiftstaket ska inte ses som ett utgiftsmål. Ett eventuellt reformutrymme på utgiftssidan sätter en begränsning av storleken på möjliga utgiftsreformer. Samtidigt är det regeringens avvägning mellan inkomst- och utgiftsreformer, med hänsyn tagen till konjunkturläget och överskottsmålet, som bestämmer den faktiska fördelningen av reformutrymmet givet begränsningen på utgiftssidan. Som tidigare beskrivits i detta avsnitt är det regeringens bedömning att indikatorerna för avstämning mot överskottsmålet visar att utrymmet för permanenta ofinansierade reformer är starkt begränsat, samtidigt som det inte heller finns ett särskilt behov av budgetförstärkningar.

Tabell 10.2 Utgiftstak och budgeteringsmarginal

Miljarder kronor

	2009	2010	2011
Utgiftstak	991	1 020	1 050
Takbegränsade utgifter	976,4	1 004,9	1 023,5
Budgeteringsmarginal	14,6	15,1	26,5
Önskvärd säkerhetsmarginal	10	15	20

Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Avvägningar kring stabiliseringspolitiken

Överskottsmålet är formulerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel. Sparandet kan därför temporärt bli lägre än målsatt som ett resultat av expansiv finanspolitik och av att de automatiska stabilisatorerna tillåts verka fullt ut. Utrymmet för ytterligare stabiliseringspolitiska åtgärder måste vägas mot dels de realekonomiska kostnader som finns om inga ytterligare åtgärder vidtas, dels risken för en alltför snabb försämring av det finansiella sparandet om sådana åtgärder vidtas. Vid en sådan bedömning bör också beaktas att tidigare erfarenheter visar att det finns en risk för att stabiliseringspolitiska åtgärder, där avsikten varit att de ska vara temporära, blir permanenta. Alla stabiliseringspolitiska åtgärder måste dock inte vara temporära. Under förutsättning att den ekonomiska politiken bedöms och upplevs vara uthålligt stabil och trovärdig, kan permanenta satsningar som höjer ekonomins produktionsförmåga genomföras och samtidigt finansieras fullt ut med viss tidsfördröjning när konjunkturen vänder upp. Sådana satsningar bör, i likhet med andra åtgärder, utformas i över-

[53] Prop. 2008/09:97.

ensstämmelse med det budgetpolitiska ramverket.

Vid en bedömning av utrymmet för ytterligare stabiliseringsåtgärder bör beaktas de garantiutfästelser regeringen utfärdat för att bl.a. stabilisera förhållandena i den finansiella sektorn. I fall garantierna skulle realiseras kommer statens finanser och lånebehov att försämras markant. Alltför stora stabiliseringspolitiska åtaganden i kombination med en sådan utveckling skulle i förlängningen kunna leda till att hushållen, företagen och de finansiella marknaderna ifrågasätter de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Detta skulle kunna leda till betydande höjningar av riskpremier och räntespreadar och till ett ökat försiktighetssparande hos hushåll och företag. En sådan utveckling skulle göra de stabiliseringspolitiska åtgärderna mindre verkningsfulla och bidra till makroekonomisk instabilitet.

Det är således centralt med stor försiktighet även vid bedömningen av hur stort utrymme som finns för stabiliseringspolitiska åtgärder. Noggranna prioriteringar är nödvändiga. Regeringen utesluter inte att vissa ytterligare stabiliseringspolitiska åtgärder kan komma att bli nödvändiga att vidta framöver. Det kommer i så fall leda till en ytterligare försvagning av det finansiella och strukturella sparandet.

Det finns därtill en risk för att den nedgång som nu sker i det finansiella sparandet inte uppvägs av motsvarande överskott när konjunkturen vänder uppåt. Det gäller även om finanspolitiken bedrivs på ett ansvarsfullt sätt. Om en sådan utveckling skulle bli realitet, kommer det att bli nödvändigt att föra en stram finanspolitik när konjunkturen vänder uppåt.

Sammanfattande bedömning

Regeringens samlade bedömning utifrån de indikator som används för att utvärdera överskottsmålet, med beaktande av osäkerhet i bedömningen och riskbilden, är att utrymmet för permanenta ofinansierade reformer är starkt begränsat, samtidigt som det i dagsläget inte heller finns ett särskilt behov av budgetförstärkning. Det går inte att utesluta att ytterligare stabiliseringspolitiska åtgärder kan bli nödvändiga. Risken för att upplåningsbehovet ökar markant framöver, p.g.a. av stora garantiåtgärder riktade mot bl.a. den finansiella sektorn, innebär samtidigt att utrymmet för ytterligare stabiliseringspolitiska åtgärder är mycket begränsat. Regeringen följer utvecklingen noga och kommer kontinuerligt att ompröva behovet av och utrymmet för såväl permanenta åtgärder som eventuella ytterligare temporära åtgärder med anledning av konjunkturnedgången.

Med tanke på den osäkerhet som råder är det väsentligt att upprätthålla en budgeteringsmarginal under utgiftstaket. Den beräknade budgeteringsmarginalen visar att utrymmet för nya utgiftsreformer är mycket begränsat under prognosåren.

Finanspolitikens inriktning

Förändringen i det strukturella sparandet, dvs. den förändring av sparandet som inte beror på de automatiska stabilisatorerna, brukar användas som en indikator på finanspolitikens inriktning. Denna indikator omfattar inte enbart beslut om reformer och besparingar i statsbudgeten utan även andra saldopåverkande faktorer. Det kan gälla förändringar i kommunsektorns sparande, till exempel på grund av förändrad kommunal utdebitering, och förändringar i det offentliga sparandet som beror på strukturella förändringar i ekonomin. Den beräknade förändringen av det strukturella sparandet är också det mått som EU-kommissionen använder för att utvärdera finanspolitikens inriktning i Sveriges konvergensprogram.

Tabell 10.3 Indikatorer för impuls till efterfrågan

Årlig förändring, procent av BNP

	2008	2009	2010	2011	2012
Finansiellt sparande	**-1,3**	**-5,2**	**-1,1**	**0,7**	**1,1**
varav					
Automatiska stabilisatorer	-2,0	-2,9	-0,8	0,5	0,9
Engångseffekter	0,3	-0,2	-0,1	0,0	0,0
Extraordinära kapitalvinster	-0,8	0,0	0,0	0,0	0,0
Strukturellt sparande	**1,3**	**-2,1**	**-0,3**	**0,3**	**0,2**
varav					
Diskretionär finanspolitik	0,0	-1,5	-0,2	0,1	0,0
Kapitalkostnader, netto	0,2	0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Kommunsektorns finanser	-0,2	0,1	-0,5	0,1	0,0
Övrigt	1,3	-0,7	0,6	0,2	0,3
BNP-gap, förändring i procentenheter	**-3,7**	**-5,3**	**-1,5**	**0,8**	**1,7**

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 10.3 visar förändringen av det finansiella sparandet och finanspolitikens inriktning mätt med förändringen av det strukturella sparandet vid givna regler. Om förändringen av det strukturella sparandet är noll indikerar det en neutral finanspolitik, med reservation för osäkerheten i detta mått. Det strukturella sparandet beräknas försämras med 2,1 procent av av BNP 2009, vilket indikerar att finanspolitiken är expansiv. Till största delen beror denna förändring på aktiva finanspolitiska åtgärder. En annan förklaringsfaktor är att potentiell BNP antas växa i relativt långsam takt under 2009.

Tabell 10.4 Ursprungliga och faktiska utgiftstak 1997–2011

Miljarder kronor

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ursprungligt beslutade utgiftstak	**723**	**720**	**735**	**744**	**770**	**810**	**847**	**877**	**894**	**931**	**949**	**971**	**1003**	**1033**	**1050**
årlig förändring[1]		-3	15	9	26	24	30	33	38	37	42	33	32	30	30
Teknisk justering	0	0	18	21	21	2	-25	-19	-24	-24	-11[2]	-14	-12	-13	0
Slutligt fastställda utgiftstak	**723**	**720**	**753**	**765**	**791**	**812**	**822**	**858**	**870**	**907**	**938**	**957**	**991**	**1020**	**1050**
Budgeteringsmarginal	24,1	2,0	1,5	5,0	4,7	0,4	2,9	2,4	5,7	11,8	27,9	13,6	14,6	15,1	26,5

[1] Ursprunglig förändring jämfört med föregående år när ett utgiftstak för det aktuella året ursprungligen fastställdes.
[2] Sänkning av fastställt utgiftstak, d.v.s. ej teknisk justering.
Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

10.2 Uppföljning av utgiftstaket för staten samt bedömning av utgiftstaket 2012

10.2.1 Uppföljning av utgiftstaket för staten

Utgiftstaket har klarats samtliga år sedan det infördes 1997. I tabell 10.4 redovisas ursprungligt fastställda utgiftstak, slutligt fastställda utgiftstak samt utfall och prognos för budgeteringsmarginalen för 1997–2011.

Budgeteringsmarginalens storlek, det vill säga skillnaden mellan utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna har varierat mellan åren. Regeringens bedömning är att budgeteringsmarginalen under de redan fastlagda utgiftstaken för perioden 2009–2011 ligger på en nivå som är tillräcklig på grund av osäkerheten i utgiftsutvecklingen. Jämfört med budgetpropositionen för 2009 har budgeteringsmarginalerna minskat i storlek. Den försämrade makroekonomiska utvecklingen har ökat utgifterna inom bland annat arbetsmarknadsområdet. De automatiska stabilisatorerna tillåts därmed verkar fullt ut på budgetens utgiftssida. Vidare har åtgärder vidtagits för att mildra effekterna av den svaga ekonomiska utvecklingen. Budgeteringsmarginalerna ligger dock fortfarande i linje med de säkerhetsmarginaler som bör upprätthållas. Regeringen kommer att noga följa utgiftsutvecklingen och vidta åtgärder om utgifterna stiger ytterligare för att säkerställa att de takbegränsade utgifterna hålls under utgiftstaket. Utgiftsutvecklingen jämfört med tidigare propositioner markerar vikten av att upprätthålla en budgeteringsmarginal som vid en ytterligare försämrad ekonomisk utveckling gör det möjligt för utgifterna att öka utan att utgiftstaket hotas.

Till följd av tekniska förändringar skiljer sig de utgiftstak som ursprungligen beslutats från de slutligt fastställda utgiftstaken i stort sett samtliga år sedan utgiftstaket infördes. Justeringar av teknisk natur görs när reformer genomförs som inte har någon direkt permanent nettoeffekt på den konsoliderade offentliga sektorns utgifter eller det offentliga finansiella sparandet, men som ändå påverkar storleken på de takbegränsade utgifterna.[54] Tekniska justeringar syftar till att utgiftstaket ska utgöra en lika stram begränsning för de offentliga utgifterna efter justeringen som före de förändringar som föranleder justeringen. Ett exempel på teknisk justering av utgiftstaket från budgetpropositionen för 2009 är införandet av ett höjt grundavdrag för pensionärer vilket minskar kommunernas skatteinkomster. För att kommunernas totala inkomster inte skulle försämras av denna åtgärd ökades anslaget *Kommunalekonomisk utjämning* med ett belopp som motsvarar skattebortfallet. För att reformen på inkomstsidan inte skulle påverka budgeteringsmarginalen höjdes utgiftstaket med motsvarande belopp. Omläggningen motiverade en teknisk höjning av utgiftstaket. En väsentlig utgångspunkt är att samma principer ska ligga till grund för såväl tekniska höjningar som sänkningar av utgiftstaket för staten. De tekniska justeringarna innebär att de faktiska utgiftstaken måste justeras om de takbegränsade utgifternas utveckling ska kunna jämföras över tiden.

Som framgår av tabell 10.4 har den ursprungliga nominella ökningen av utgiftstaket varierat kraftigt. De senaste åren har den årliga ökningen

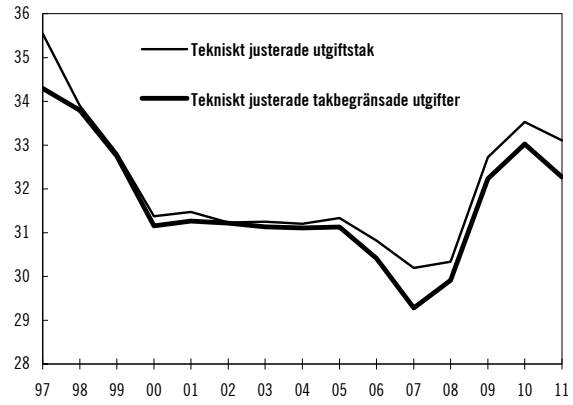
[54] Se till exempel Ekonomistyrningsverkets Budgetprognos 2008:4 för genomförda tekniska justeringar.

av det ursprungligt fastställda utgiftstaket varierat mellan ca 30 och 40 miljarder kronor.

Diagram 10.1 visar utgiftstaken justerade för tekniska förändringar av den ursprungligt fastställda nivån.[55] De tekniskt justerade utgiftstaken låg mellan 2000 och 2005 på en relativt stabil nivå strax över 31 procent av BNP. Därefter föll de tekniskt justerade utgiftstaken under 30 procent av BNP 2006, 2007 och 2008. samtidigt som de tekniskt justerade takbegränsade utgifterna föll något mer och understeg 30 procent av BNP 2007 och 2008. Under 2009 och 2010 väntas både de tekniskt justerade utgiftstaken och de takbegränsade utgifterna stiga som andel av BNP. Utvecklingen beror främst på att nominell BNP minskar 2009 och utvecklas svagt 2010 samt till mindre del på grund av stigande utgifter inom framför allt arbetsmarknadsområdet. Mot slutet av prognosperioden väntas de tekniskt justerade utgiftstaken och de takbegränsade utgifterna falla när konjunkturen vänder och BNP stiger relativt snabbt samtidigt som utgifterna utvecklas långsammare.

Diagram 10.1 Tekniskt justerade takbegränsade utgifter

Procent av BNP



[55] Den tekniska justeringen i diagram 10.1 är gjord i den aktuella utgiftsstrukturen. Utgångspunkten är utgiftstaket för 2011. De tekniskt justerade utgiftstaken för åren innan 2011 räknas ut genom att ge utgiftstaken för samtliga år samma årliga ökning som utgiftstaken ursprungligen hade när de först fastställdes, givet att någon reell förändring inte har gjorts av den ursprungligt fastställda nivån. Tekniskt justerade takbegränsade utgifter beräknas genom att från de uträknade tekniskt justerade utgiftstaken dra bort den faktiska budgeteringsmarginalen.

10.2.2 Bedömning av utgiftstak för staten 2012

I budgetproposition för 2009 lade regeringen fram ett förslag till utgiftstak för 2011. Riksdagen beslutade enligt regeringens förslag. I linje med vad regeringen föreslog i 2007 års ekonomiska vårproposition om att återupprätta det medelfristiga perspektivet för utgiftstaket gör regeringen i denna proposition en bedömning av utgiftstaket för 2012. Regeringens ambition är att den bedömda nivån på utgiftstaket ska ligga till grund för det förslag till utgiftstak för 2012 som kommer att presenteras i budgetpropositionen för 2010.

I tabell 10.5 redovisas fastställda utgiftstak för 2009–2011 samt regeringens bedömning av nivån på utgiftstaket för 2012. Dessutom redovisas budgeteringsmarginalen som är skillnaden mellan utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna.

Regeringens bedömning: För 2012 bör utgiftstaket för staten inklusive ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten uppgå till 1 080 miljarder kronor.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringens bedömning av utgiftstaket för 2012 tar sin utgångspunkt i en samlad bedömning av det finanspolitiska regelverket och prognosen för de offentliga finanserna. Utgiftstaket ska fastställas på en nivå som är förenlig med överskottsmålet och en långsiktigt hållbar finanspolitik. Regeringen anser även att utgiftstaket trendmässigt ska sjunka svagt som andel av BNP samt att budgeteringsmarginalerna ska vara stora nog att täcka osäkerhet i utgiftsutvecklingen på tre års sikt.

Det finansiella sparandet för den offentliga sektorn bedöms i denna proposition uppgå till -2,3 procent av BNP 2012. BNP-gapet bedöms 2012 vara kraftigt negativt, 6,2 procent, se tabell 10.1. Som beskrivits i avsnitt 10.1 pekar en samlad bedömning av indikatorerna för avstämning mot överskottsmålet på att utrymmet för permanenta ofinansierade reformer är mycket begränsat, samtidigt som det inte heller finns ett särskilt behov av budgetförstärkningar.

Regeringens bedömning är att utgiftstaket 2012 bör uppgå till 1 080 miljarder kronor, vilket

innebär att utgiftstaket ökar med 30 miljarder kronor eller knapp 3 procent jämfört med 2011. Även när utgiftstaken för 2009 och 2010 ursprungligen fastställdes ökade de med 30 miljarder kronor per år. Den årliga ökningen av utgiftstaket mellan 2000 och 2011 uppgick igenomsnitt till ca 32 miljarder kronor eller ca 3,6 procent.

Tabell 10.5 Utgiftstak för staten 2009–2012

Miljarder kronor om inget annat anges

	2009	2010	2011	2012
Av riksdagen beslutade utgiftstak	**991**	**1020**	**1050**	
Regeringens bedömning av utgiftstak				**1080**
Årlig förändring	34	29	30	30
Utgiftstak, procent av BNP	*32,8*	*33,5*	*33,1*	*32,4*
Takbegränsade utgifter	**976,4**	**1004,9**	**1023,5**	**1032,0**
Takbegränsade utgifter, procent av BNP	*32,3*	*33,0*	*32,3*	*31,0*
Budgeteringsmarginal	14,6	15,1	26,5	48,0

Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

I budgetpropositionen för 2009 prognoserades utgiftstaket vara oförändrat som andel av BNP 2008 och 2009 och därefter falla med ca 0,5 procent av BNP 2010 och 2011. Utvecklingen enligt nuvarande prognos har förändrats kraftigt på grund av att nominell BNP har reviderats ner. När ett utgiftstak för ett tillkommande år bedöms och fastställs bör utgiftstaket vara på en nivå som innebär att utgiftstaket faller som andel av BNP:s trendmässiga nivå. Det nu bedömda utgiftstaket för 2012 innebär att utgiftstaket, vid nuvarande prognoserade ökning av BNP, faller med drygt 0,5 procent av BNP.

Enligt nuvarande utgiftsprognos innebär ett utgiftstak för 2012 på 1 080 miljarder kronor en budgeteringsmarginal på 48 miljarder kronor. Budgeteringsmarginalen för 2012 förväntas, givet bedömningen av utgiftstaket för detta år, vara tillräcklig för att vid givna regler täcka prognososäkerhet och tillfälliga variationer i utgiftsutvecklingen på tre års sikt (se avsnitt 10.1.2 för en mer utförlig beskrivning av behov av en buffert för osäkerhet i utgiftsutvecklingen). Statens utgifter är konjunkturkänsliga och kan snabbt förändras om till exempel priser, löner eller volymer inom olika ersättningssystem utvecklas på annat sätt än prognoserat. Tidigare erfarenheter, och den nuvarande konjunkturutvecklingen, visar att förändringar i ekonomin kan komma plötsligt.

Den bedömda nivån på utgiftstaket för 2012 innebär att det finns ett utrymme för ökade utgifter under utgiftstaket 2012. Det faktiska utrymmet för höjda utgifter och sänkta skatter bestäms dock av prognosen för den offentliga sektorns finansiella sparande och överskottsmålet. Finanspolitiken ska ligga i linje med det finanspolitiska ramverkets mål och regler och som tidigare beskrivits finns det enligt nuvarande prognos ett starkt begränsat utrymme för permanenta ofinansierade reformer.

Sammantaget bedömer regeringen att ett utgiftstak på 1 080 miljarder kronor för 2012 är lämpligt med hänsyn tagen till konjunkturutvecklingen, överskottsmålet och regeringens mål om att utgiftstaket ska minska något som andel av BNP. Vidare ger det bedömda utgiftstaket en tillräcklig budgeteringsmarginal för den osäkerhet om utgiftsutvecklingen som finns på tre års sikt. Även om indikatorerna för överskottsmålet inte medger ofinansierade reformer är det viktigt att ha tillräckliga marginaler för att kunna låta de automatiska stabilisatorerna verka på utgiftssidan om konjunkturen ytterligare förvärras eller om återhämtningen fördröjs.

10.3 God ekonomisk hushållning och det kommunala balanskravet

När den nuvarande kommunallagen (1991:900) trädde i kraft den 1 januari 1992 togs de tidigare bestämmelserna om förmögenhetsskydd bort och ersattes med en mer allmänt hållen bestämmelse om god ekonomisk hushållning. Bestämmelsen är avsedd att ge kommunerna och landstingen en möjlighet att använda sina ekonomiska resurser på ett friare sätt än vad som följde av det tidigare förmögenhetsskyddet. Från och med 2005 ska dock kommuner och landsting ange bl.a. de finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. Ett vanligt förekommande mål är att resultatet bör motsvara en viss andel av summan av skatteintäkter och generella statsbidrag.

Mot bakgrund av hur ekonomin i den kommunala sektorn hade utvecklats vid mitten av 1990-talet bedömde regeringen det som angeläget att införa ett lagstadgat krav att den kommunala budgeten skulle vara i balans (prop. 1996/97:52). I kommunallagen infördes därför en bestämmelse att senast från och med 2000

skulle kommuner och landsting varje år upprätta sina budgetar så att intäkterna överstiger kostnaderna. Undantag får dock göras om det finns synnerliga skäl (prop. 2003/04:105). Ett negativt resultat skulle regleras senast andra året efter det år underskottet uppkom. Denna tidsfrist har från och med 2005 utsträckts till tre år (prop. 2003/04:105). Om det finns synnerliga skäl kan fullmäktige besluta att en reglering av underskott inte ska göras.

Vad som därutöver är av betydelse i detta sammanhang är att den kommunala redovisningen bygger på samma teoretiska utgångspunkter som redovisning inom näringslivet, med smärre anpassningar mot bakgrund av den kommunala särarten. För att ge en rättvisande resultatredovisning är det angeläget att intäkter och kostnader som hör till redovisningsåret tas med oavsett tidpunkten för betalning (periodisering). Det är således resultatet, inte det finansiella sparandet, som kraven på god ekonomisk hushållning och balanserad budget är kopplade till. Dessutom kan tilläggas att kommuner och landsting ska ha en plan för ekonomin för en period av tre år.

Resultatutvecklingen i kommunsektorn 2000–2008

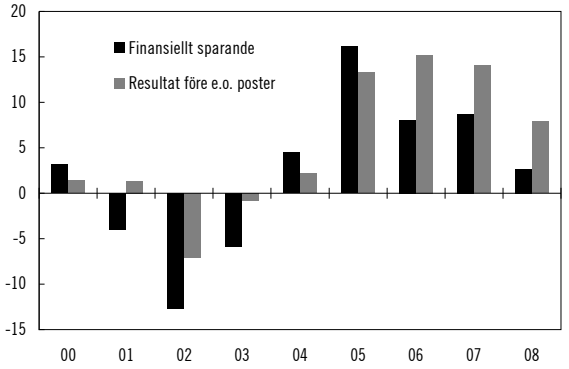
Resultatet före extraordinära poster uppgick 2008 preliminärt till ca 8 miljarder kronor för kommunsektorn, se diagram 10.2. Jämfört med 2007 har resultatet försämrats med ca 6 miljarder kronor för sektorn som helhet. Årets resultat efter extraordinära poster uppgick 2008 till ca 7 miljarder kronor för kommunsektorn som helhet, en försämring med ca 19 miljarder kronor jämfört med 2007.

År 2008 uppgick resultatet för sektorn som helhet till 1,3 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag. Ett vanligt förekommande mål är att nivån på resultatet bör motsvara 2 procent av inkomsterna från generella statsbidrag och skatter. Det faktiska utfallet har varierat mellan 0,5 procent och 2,8 procent under perioden 2004–2008.

Den resultatförbättring som skett till och med 2007 beror bl.a. på att antalet arbetade timmar har ökat i den svenska ekonomin, vilket innebär att det kommunala skatteunderlaget har stärkts. Därmed har resultatet kunnat förbättras samtidigt som det har funnits utrymme att öka den kommunala konsumtionsvolymen.

Diagram 10.2 Kommunsektorns resultat och finansiella sparande 2000–2008

Miljarder kronor



Källa: Statistiska centralbyrån.

Av diagram 10.2 framgår att det finansiella sparandet och resultatet före extraordinära poster har utvecklats i samma riktning under 2000–2008, även om det kan finnas skillnader som uppgår till flera miljarder kronor enskilda år till följd av olika redovisningsprinciper. Om till exempel investeringsutgifterna ökar kraftigt mellan två år får detta omedelbart genomslag på det finansiella sparandet, medan resultatet påverkas i mindre utsträckning eftersom de ökade investeringsutgifterna i den kommunala redovisningen fördelas på flera år eller årtionden.

Uppdelat på delsektorer redovisade kommunerna ett resultat före extraordinära poster på ca 7 miljarder kronor och landstingen ca 1 miljard kronor.

Kommunerna redovisade extraordinära intäkter (på ca 1 miljard kronor) och kostnader (på ca 2 miljarder kronor).

Tabell 10.6 Resultaträkning kommuner respektive landsting

Miljarder kronor

	Kommuner			Landsting		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Nettokostnader	-343	-365	-384	-190	-197	-207
Skatteintäkter	302	315	331	156	164	172
Generella statsbidrag	50	56	58	36	38	39
Finansnetto	4	4	2	0	0	-2
Resultat före e.o. poster	**13**	**10**	**7**	**2**	**4**	**1**
E.o. poster	6	12	-1	0	0	0
Årets resultat	**20**	**22**	**6**	**2**	**4**	**1**

Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

11

Uppföljning av statens inkomster och utgifter

11 Uppföljning av statens inkomster och utgifter

Sammanfattning

- Jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2009 har statens skatteintäkter reviderats ned med 94 miljarder kronor 2009, vilket motsvarar drygt 3 procent av BNP 2009. För 2010–2011 har skatteintäkterna reviderats ned med 125 respektive 133 miljarder kronor, vilket är mer än 4 procent av BNP för respektive år.
- Jämfört med beräkningen i budgetpropositionen för 2009 har de takbegränsade utgifterna ökat med 23 miljarder kronor 2009. För 2010–2011 bedöms utgifterna bli cirka 20 respektive 22 miljarder kronor högre.
- Jämfört med beräkningen i budgetpropositionen för 2009 har statsbudgetens saldo reviderats ned med sammantaget över 600 miljarder kronor för perioden 2009–2011.

I detta kapitel görs en uppföljning av den av riksdagen beslutade statsbudgeten för 2009 samt de prognoser avseende 2009–2011 för inkomster, utgifter och statsbudgetens saldo som gjordes i budgetpropositionen för 2009 och i propositionen Åtgärder för jobb och omställning. Vidare redogörs för de bemyndiganden regeringen fått att ställa ut garantier, låneramar och kapitaltillskott efter det att budgetpropositionen för 2009 lämnades till riksdagen.

Enligt 26 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten ska regeringen under löpande budgetår vid minst två tillfällen redovisa en prognos över utfallet av statens inkomster och utgifter samt statens lånebehov. Västenliga skillnader mellan anvisade medel på statsbudgeten och beräknat utfall ska förklaras.

För inkomsterna görs dessutom en uppföljning av prognoserna för skatteintäkterna 2007 och 2008.

En fullständig uppföljning av statsbudgeten för budgetåret 2008 sker i regeringens skrivelse Årsredovisning för staten 2008 (skr. 2008/2009:101).

11.1 Statsbudgetens inkomster

Den kraftiga nedrevideringen av tillväxten och sysselsättningen som skett sedan prognosen i budgetpropositionen för 2009 har medfört stora prognosrevideringar för skatteintäkterna. Sedan budgetpropositionen för 2009 har de totala skatteintäkterna reviderats ned med sammanlagt 120 miljarder kronor 2009. Sedan prognosen i propositionen Åtgärder för jobb och omställning har skatteintäkterna reviderats ned med 57 miljarder kronor 2009.

I tabell 11.1 redovisas flera av de bakomliggande antagandena i den aktuella prognosen för skatteintäkterna samt förändringarna av antagandena jämfört med budgetpropositionen för 2009 och propositionen Åtgärder för jobb och omställning.

Tabell 11.1 Antaganden och förändringar jämfört med budgetpropositionen för 2009 och propositionen Åtgärder för jobb och omställning

Procentuell förändring om inget annat anges

	2007	2008	2009	2010	2011
BNP, marknadspris[1]	5,6	3,1	-4,2	0,6	4,2
Diff. prop. 2008/09:97[2]	0,1	-0,5	-5,5	-2,2	-1,4
Diff. BP2009	-0,3	-0,8	-7,8	-4,0	-1,0
Arbetade timmar	3,5	1,0	-4,1	-2,9	-0,6
Diff. prop. 2008/09:97	0,0	-0,6	-2,3	-1,7	-1,1
Diff. BP2009	0,0	-0,7	-3,6	-2,8	-1,5
Timlön[3]	3,1	4,4	3,1	2,1	2,2
Diff. prop. 2008/09:97	-0,2	-0,1	-0,9	-1,1	-1,3
Diff. BP2009	-0,2	-0,3	-1,3	-1,6	-1,8
Utbetald lönesumma, skatteunderlag	6,7	5,9	-1,1	-0,9	1,6
Diff. prop. 2008/09:97	-0,2	-0,3	-3,3	-2,8	-2,4
Diff. BP2009	-0,2	-0,6	-5,0	-4,5	-3,3
Arbetslöshet[4]	4,6	4,6	6,4	7,1	7,6
Diff. prop. 2008/09:97	0,0	0,1	0,8	0,8	1,1
Diff. BP2009	0,0	0,2	1,7	2,1	3,1
Arbetsmarknads-politiska program[5]	1,9	1,8	2,9	4,8	5,5
Diff. prop. 2008/09:97	0,0	0,0	0,5	2,3	3,4
Diff. BP2009	0,0	0,1	1,0	2,9	3,6
Hushållens konsumtionsutgifter[1]	4,2	2,6	-0,9	1,5	2,7
Diff. prop. 2008/09:97	-0,2	-1,1	-2,7	-1,7	-3,6
Diff. BP2009	-0,2	-2,0	-5,4	-3,3	-2,6
Kommunal medelutdebitering[6]	31,55	31,44	31,52	31,52	31,52
Diff. prop. 2008/09:97	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01
Diff. BP2009	0,00	0,00	0,08	0,08	0,08
Statslåneränta[6]	4,14	3,87	2,81	3,05	3,45
Diff. prop. 2008/09:97	0,00	0,01	0,66	0,78	-0,20
Diff. BP2009	0,00	-0,37	-1,54	-1,43	-1,10
KPI juni–juni	1,9	4,3	-0,8	0,3	0,8
Diff. prop. 2008/09:97	0,0	0,0	-0,1	-0,5	-1,2
Diff. BP2009	0,0	0,0	-3,4	-0,8	-2,0
Inkomstbasbelopp[7]	45 900	48 000	50 900	51 300	52 500
Diff. prop. 2008/09:97	0	0	0	-200	-900
Diff. BP2009	0	0	100	-1 200	-1 400
Prisbasbelopp[7]	40 300	41 000	42 800	42 400	42 600
Diff. prop. 2008/09:97	0	0	0	-100	-200
Diff. BP2009	0	0	0	-1 400	-1 600
Inkomstindex	125,6	131,2	139,3	140,2	143,5
Diff. prop. 2008/09:97	0,0	0,0	0,0	-0,7	-2,4
Diff. BP2009	0,0	0,0	0,5	-3,3	-3,8
Skiktgräns[7]	316 700	328 800	367 600	372 100	380 600
Diff. prop. 2008/09:97	0	0	0	-200	-2 000
Diff. BP2009	0	0	0	-11 600	-14 500
Övre skiktgräns[7]	476 700	495 000	526 200	532 600	544 800
Diff. prop. 2008/09:97	0	0	0	-300	-2 900
Diff. BP2009	0	0	0	-16 600	-20 700

[1]Löpande priser, procentuell förändring.
[2]Avser prognosen i prop. 2008/09:97 Åtgärder för jobb och omställning.
[3]Enligt nationalräkenskapernas definition.
[4]Arbetslöshet 16–64 år enligt tidigare definition, s.k. öppen arbetslöshet.
[5]Procent av arbetskraften.
[6]Procent.
[7]Kronor.

11.1.1 Prognosen i budgetpropositionen för 2009

Tabell 11.2 visar den aktuella prognosen för skatteintäkterna jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2009.

Skatt på arbete

Jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2009 har intäkterna från skatt på arbete reviderats ned med 45 miljarder kronor 2009. I huvudsak förklaras nedrevideringen av den snabba försämringen på arbetsmarknaden med en lägre lönesummeutveckling som följd. År 2010 och 2011 är nedjusteringen ännu större och uppgår till 76 respektive 106 miljarder kronor.

Skatt på kapital

Skatt på kapital, hushåll

Den kraftiga nedgången på börsen under 2008 har medfört att skatt på kapitalvinster för 2008 har reviderats ned jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2009. Dessutom medför börsnedgången att kapitalförlusterna antas öka. Intäkterna från skatt på kapitalvinster har även reviderats ned för 2009–2011. Börsnedgången under 2008 innebär att börsen måste stiga relativt kraftigt innan hushållen har finansiella vinster att realisera igen.

Skatt på företagsvinster

Den snabbt försvagade konjunkturen får stort genomslag i prognosen för intäkterna från skatt på företagsvinster och prognosen har reviderats ned kraftigt jämfört med budgetpropositionen för 2009. För 2008 har skatteintäkterna reviderats ned med drygt 4 miljarder kronor. För 2009 och framåt är revideringen betydligt större och uppgår till drygt 30 miljarder kronor per år. Orderingången hos företagen sjönk dramatiskt under sista kvartalet 2008 och företagen bedöms möta en mycket svag efterfrågan under 2009. Till detta kommer att banksektorn bedöms drabbas av betydande kreditförluster.

Tabell 11.2 Aktuell prognos jämfört med budgetpropositionen för 2009 samt statsbudget för 2007 och 2008

Miljarder kronor

		Jmf.	Aktuell	Jmf.	Jämförelse med budgetpropositionen för 2009				
	Utfall	SB	prognos	SB	Utfall	Prognos			
Inkomstår	2007	2007	2008	2008	2007	2008	2009	2010	2011
Skatt på arbete	**873,5**	**11,1**	**905,7**	**-4,8**	**2,5**	**-4,1**	**-44,7**	**-76,5**	**-106,3**
Direkta skatter	*483,0*	*4,7*	*496,9*	*-6,6*	*1,2*	*-2,7*	*-22,7*	*-36,1*	*-51,6*
Kommunal inkomstskatt	479,1	5,1	502,6	-5,4	0,2	-3,2	-18,8	-35,0	-49,7
Statlig inkomstskatt	44,8	-1,0	48,1	-2,5	0,9	0,2	-2,8	-3,2	-5,6
Allmän pensionsavgift	81,1	1,7	85,1	-0,6	0,1	-0,6	-3,5	-6,8	-8,9
Skattereduktioner m.m.	-122,0	-1,2	-139,0	1,9	0,0	0,7	2,4	8,8	12,6
Indirekta skatter	*390,5*	*6,5*	*408,8*	*1,7*	*1,3*	*-1,4*	*-22,0*	*-40,3*	*-54,7*
Arbetsgivaravgifter	382,0	8,0	403,5	-4,2	0,0	-3,8	-21,9	-39,9	-54,5
Egenavgifter	11,8	0,9	12,1	-0,9	0,4	-0,2	-0,8	-1,4	-1,8
Särskild löneskatt	30,2	-1,8	30,7	-1,5	0,8	1,2	-0,3	-1,5	-2,2
Nedsättningar	-10,5	0,3	-13,5	7,7	0,0	0,6	-0,6	-0,3	0,1
Tjänstegruppliv	0,9	-0,3	1,2	0,1	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0
Avgifter till premiepensionssystemet	-23,9	-0,6	-25,1	0,5	0,0	0,6	1,6	2,8	3,8
Skatt på kapital	**208,7**	**38,2**	**165,8**	**-25,0**	**4,3**	**-8,2**	**-44,8**	**-55,1**	**-47,6**
Skatt på kapital, hushåll	49,7	31,1	21,2	-6,6	1,1	-3,3	-7,9	-8,5	-6,4
Skatt på företagsvinster	104,6	7,5	90,8	-18,0	3,6	-4,2	-31,9	-36,6	-31,6
Avkastningsskatt	12,8	0,2	16,2	-0,4	-0,2	0,1	-1,1	-5,4	-5,4
Fastighetsskatt	25,9	0,5	22,6	0,1	-0,2	0,2	0,5	0,6	0,6
Stämpelskatt	9,4	0,2	9,4	-0,5	0,0	-0,5	-1,9	-2,8	-2,9
Förmögenhetsskatt	0,0	-4,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Kupongskatt m.m.	6,3	3,3	5,5	0,5	0,0	-0,6	-2,6	-2,4	-1,9
Skatt på konsumtion och insatsvaror	**399,6**	**1,8**	**418,6**	**-11,8**	**1,0**	**-12,5**	**-29,5**	**-43,6**	**-51,6**
Mervärdesskatt	284,8	2,0	300,1	-7,1	0,4	-10,5	-24,8	-36,1	-42,6
Skatt på tobak	9,7	-0,4	9,9	-1,4	0,0	-0,7	-0,5	-0,3	-0,2
Skatt på etylalkohol	4,2	0,1	4,2	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0
Skatt på vin m.m.	4,0	0,2	4,1	0,2	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1
Skatt på öl	2,8	0,1	3,1	0,0	0,0	0,2	0,2	0,2	0,1
Energiskatt	38,2	-0,7	38,8	-1,3	0,0	0,1	-0,7	-2,1	-2,9
Koldioxidskatt	25,1	0,2	25,7	-1,2	0,0	-0,9	-2,4	-3,6	-4,0
Övriga skatter på energi och miljö	4,7	-0,6	5,1	-0,3	0,0	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2
Skatt på vägtrafik	13,1	-0,4	16,0	0,4	0,0	0,0	-0,1	-0,3	-0,4
Skatt på import	5,9	0,1	5,9	-0,4	0,0	-0,3	-1,0	-1,3	-1,4
Övriga skatter	7,1	1,2	5,5	-0,7	0,7	0,0	0,0	-0,1	-0,1
Restförda skatter och övriga skatter	**-0,5**	**6,1**	**-3,9**	**-1,5**	**0,9**	**-1,9**	**-1,9**	**-0,6**	**0,3**
Restförda skatter	-7,6	0,7	-8,2	-2,0	0,0	-0,1	-1,8	-0,5	0,4
Övriga skatter	7,2	5,4	4,3	0,5	0,9	-1,8	-0,1	-0,1	-0,1
Totala skatteintäkter	**1 481,4**	**33,9**	**1 486,2**	**-43,1**	**8,8**	**-26,7**	**-120,9**	**-175,8**	**-205,1**
Avgår EU-skatter	-7,2	0,1	-7,2	-0,4	0,0	-0,3	-0,7	-1,0	-1,2
Offentliga sektorns skatteintäkter	**1 474,1**	**33,8**	**1 478,9**	**-42,7**	**8,8**	**-26,4**	**-120,2**	**-174,8**	**-203,9**
Avgår, kommunala inkomstskatter	-479,1	5,1	-514,6	-5,4	0,2	-3,2	-18,5	-34,8	-49,4
Avgår, avgifter till ålderspensionssystemet	-168,9	4,3	-178,0	-0,2	0,1	-0,2	-7,9	-15,5	-21,2
Statens skatteintäkter	**826,1**	**47,8**	**786,3**	**-37,1**	**8,5**	**-23,0**	**-93,7**	**-124,6**	**-133,3**

Avkastningsskatt
Även ränteprognosen har reviderats ned sedan budgetpropositionen. Prognosen för statslåneräntan är cirka 1,5 procentenheter lägre per år 2009 och 2010 jämfört med prognosen i budgetpropositionen, vilket medför att skatteintäkterna reviderats ned med drygt 5 miljarder kronor per år 2010 och 2011.

Övriga skatter på kapital
Stämpelskatten har reviderats ned 2–3 miljarder kronor per år 2009–2011 jämfört med budgetpropositionen för 2009 till följd av en svagare utveckling på fastighetsmarknaden.

Lägre förväntade utdelningar från företagen medför att prognosen för intäkterna från kupongskatten har reviderats ned med cirka 2 miljarder kronor per år 2009–2011.

Skatt på konsumtion och insatsvaror

Hushållens konsumtion och bostadsinvesteringar utvecklades väsentligt svagare under andra halvåret 2008 än vad som förutsågs i budgetpropositionen för 2009. Det är den huvudsakliga anledningen till att intäkterna från skatt på konsumtion och insatsvaror revideras ned med 13 miljarder kronor 2008, jämfört med prognosen i budgetpropositionen. De ändrade redovisningsreglerna inom byggsektorn uppskattades tidigare leda till en positiv engångseffekt på 10 miljarder kronor i högre mervärdesskatteintäkter 2008. Osäkerheten kring engångseffekten har varit stor. Nedgången i byggverksamheten under andra halvåret 2008 medför att 2 miljarder kronor av engångseffekten nu i stället bedöms påverka inkomståret 2009.

Jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2009 har intäkterna från skatt på konsumtion och insatsvaror reviderats ned med 30 miljarder kronor 2009, 44 miljarder kronor 2010 och 52 miljarder kronor 2011. Förklaringen till de kraftiga revideringarna är att hushållens konsumtion samt investeringarna väntas utvecklas avsevärt svagare jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2009. Den svaga utvecklingen av hushållens konsumtion förväntas minska intäkterna främst från mervärdesskatten men även från koldioxid- och energiskatt på bensin. Även inflationen väntas blir betydligt lägre än vad som förutsågs i budgetpropositionen för 2009, vilket leder till lägre intäkter från i synnerhet mervärdesskatten och skatt på energi.

11.1.2 Prognosen i propositionen Åtgärder för jobb och omställning

I tabell 11.3 jämförs den aktuella prognosen av skatteintäkterna med prognosen i propositionen Åtgärder för jobb och omställning.

Tabell 11.3 Skatteintäkter jämfört med prognosen i propositionen Åtgärder för jobb och omställning

Miljarder kronor

	Utfall	Prognos			
	2007	2008	2009	2010	2011
Skatt på arbete	0	-7	-33	-54	-76
Skatt på kapital	0	1	-6	-7	-10
Skatt på konsumtion	1	-4	-16	-23	-33
Övriga skatter	1	-1	-2	0	0
Totala skatteintäkter	**1**	**-11**	**-57**	**-84**	**-119**

Skatt på arbete

Jämfört med prognosen i propositionen Åtgärder för jobb och omställning är intäkterna från skatt på arbete nedreviderade med 33 miljarder kronor 2009, fördelat lika mellan direkta och indirekta skatter. I huvudsak beror nedrevideringen på den svagare arbetsmarknaden, vilket direkt påverkar utvecklingen av intäkterna från skatt på arbete och indirekt intäkterna från skatt på konsumtion genom att hushållen antas minska sin konsumtion. År 2010 och 2011 uppgår nedjusteringen till 54 respektive 76 miljarder kronor.

Skatt på kapital

Jämfört med prognosen i propositionen Åtgärder för jobb och omställning har skatteintäkterna reviderats ned med 6 miljarder kronor för 2009. Det beror på att prognosen för skatt på företagsvinster har reviderats ned. För 2010 och 2011 har även prognosen för kapitalvinsterna reviderats ned, vilket medför att de sammanlagda nedrevideringarna uppgår till 7 respektive 10 miljarder kronor.

Skatt på konsumtion och insatsvaror

Nedgången i hushållens konsumtion, i synnerhet nedgången av konsumtionen av bilar och sällanköpsvaror, bedöms bli väsentligt kraftigare än vad som förutsågs i propositionen Åtgärder för jobb och omställning. Detta är den främsta anledningen till att intäkterna från skatt på konsumtion och insatsvaror revideras ned med 16–33 miljarder kronor för 2009–2011.

11.1.3 Uppföljning av statsbudgeten för 2007 och 2008

Den aktuella prognosen jämfört med beräkningarna till statsbudgeten 2007 respektive 2008 visas i tabell 11.2.

Skatt på arbete

Utfallet för skatt på arbete 2007 blev 11 miljarder kronor högre jämfört med beräkningen i statsbudgeten för 2007. Lönesumman blev 1,4 procentenheter högre jämfört med den prognos som låg till grund för beräkningarna.

Jämfört med beräkningen i statsbudgeten för 2008 har intäkterna reviderats ner med 5 miljarder kronor 2008. De direkta skatterna har reviderats ned med 7 miljarder kronor, vilket till stor del är en följd av att lönesumman för 2008 blev lägre jämfört med den prognos som låg till grund för beräkningen till statsbudgeten. De indirekta skatterna har däremot reviderats upp med 2 miljarder kronor, vilket förklaras framför allt av att förslaget om nedsatta arbetsgivaravgifter i tjänstesektorn inte kunnat genomföras till följd av EU:s begränsningsregler.

Skatt på kapital

Jämfört med beräkningen till statsbudgeten för 2007 blev utfallet för skatt på kapital 38 miljarder kronor högre. Det beror främst på att intäkterna från skatt på kapitalvinster blev betydligt högre än beräknat. Även skatt på företagsvinster blev högre än förväntat.

Jämfört med beräkningen till statsbudgeten för 2008 har skatt på kapital reviderats ned med 25 miljarder kronor. Huvuddelen av revideringen ligger på skatt på företagsvinster som har reviderats ned med 18 miljarder kronor till följd av ett allt sämre konjunkturläge. Intäkterna från skatt på hushållens kapitalvinster har också reviderats ned.

Skatt på konsumtion och insatsvaror

Utfallet för skatt på konsumtion och insatsvaror 2007 blev 1,8 miljarder kronor högre jämfört med prognosen till statsbudgeten för 2007. Förändringen beror på en högre konsumtion av bilar och sällanköpsvaror än i prognosen till statsbudgeten, vilket ökade mervärdesskatteintäkterna mer än vad som beräknades till statsbudgeten.

Den aktuella prognosen av skatteintäkterna från skatt på konsumtion och insatsvaror för 2008 är 12 miljarder kronor lägre jämfört med beräkningen till statsbudgeten för 2008. Intäkterna från mervärdesskatten är ca 7 miljarder kronor lägre jämfört med beräkningen till statsbudgeten för 2008. Revideringen av mervärdesskatten förklaras av att hushållens konsumtion av i synnerhet bilar och sällanköpsvaror blev lägre än i prognosen till statsbudgeten. Intäkterna från skatt på energi har justerats ned med 2,5 miljarder kronor jämfört med beräkningen till statsbudgeten, främst till följd av en lägre bensinförbrukning. Intäkterna från skatt på tobak blev 1,4 miljarder kronor lägre än i statsbudgeten.

11.2 Statsbudgetens utgifter och takbegränsade utgifter

Utgiftsprognos 2009

I statsbudgeten för 2009 uppgick utgifterna på utgiftsområdena till 766,4 miljarder kronor. I den aktuella prognosen beräknas utgifterna till 787,5 miljarder kronor, dvs. 21,1 miljarder kronor högre.

De takbegränsade utgifterna beräknades i budgetpropositionen för 2009 till 953,3 miljarder kronor. I den nu aktuella prognosen beräknas de takbegränsade utgifterna till 976,4 miljarder kronor för samma år (se tabell 11.4). Att utgifterna bedöms bli högre beror främst på högre utgiftsprognoser för utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv och utgiftsområde

25 Allmänna bidrag till kommuner än vad som beräknades i budgetpropositionen

I prognoserna har hänsyn tagits till regeringens förslag i 2009 års proposition om vårtilläggsbudget (2008/09:99), riksdagens beslut om tidigare tilläggsbudgetar (bet. 2008/09:FiU 18, rskr. 2008/09:183 och bet 2008/09:FiU 40, rskr. 2008/09:192), prognoserade volymer i rättighetsstyrda transfereringssystem och förändrade makroekonomiska förutsättningar m.m.

Tabell 11.4 Takbegränsade utgifter 2009

Miljarder kronor

	Statsbudget[1]	Prognos	Differens prognos – statsbudget
Summa utgiftsområden	**766,4**	**787,5**	**21,1**
Utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m.	33,9	31,9	**-2,0**
Utgifter exkl. utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m.[2]	732,5	755,7	**23,1**
Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten	220,7	220,7	**0,0**
Takbegränsade utgifter[3]	**953,3**	**976,4**	**23,1**

Anm.: Beloppen är avrundade och överensstämmer därför ej alltid med summan.
[1] Enligt riksdagens beslut med anledning av budgetpropositionen för 2009 (bet. 2008/09:FiU10, rskr. 2008/09:154).
[2] Inklusive posten Minskning av anslagsbehållningar.
[3] I de takbegränsade utgifterna ingår ej utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m.

I tabell 11.6 redovisas av riksdagen beslutade ramar för utgiftsområden, anvisade och föreslagna medel på tilläggsbudget summerat per utgiftsområde och de prognoserade utgifterna för respektive utgiftsområde samt för ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten. För vissa utgiftsområden skiljer sig aktuella utgiftsprognoser väsentligt från de medel som riksdagen anvisat. Nedan redogörs för de viktigaste orsakerna till dessa avvikelser. Viktigare förändringar i volymprognoserna inom vissa transfereringssystem jämfört med budgetpropositionen för 2009 redovisas i tabell 11.8.

Utgiftsområde 4 Rättsväsendet

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli ca 1,6 miljarder kronor högre än anvisade medel i statsbudgeten. För anslaget 1:1 *Polisorganisationen* är prognosen ca 1,0 miljard kronor högre än anvisade medel i statsbudgeten. Detta förklaras av att Polisen har högre kostnader för framför allt personal än de medel som har anvisats. För att möta kostnaderna har regeringen dels beslutat om att anslagssparande från 2008 får användas, dels om höjd anslagskredit. Dessutom föreslår regeringen i 2009 års proposition om vårtilläggsbudget att anslaget 1:1 *Polisorganisationen* ökas.

Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli ca 1,7 miljarder kronor lägre än anvisade medel i statsbudgeten. Prognosen för flera anslag under utgiftsområdet har reviderats ner i förhållande till anvisade medel i statsbudgeten. Prognosen för anslag 1:2 *Fredsfrämjande förbandsinsatser* har reviderats ned till följd av att kostnaderna för pågående och planerade insatser bedöms bli lägre jämfört med vad som förutsågs i statsbudgeten.

Vidare har prognosen för anslaget 1:4 *Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar* reviderats ner med 530 miljoner kronor 2009**.** Orsaken är bl.a. att en särskild inbetalning av Sveriges tullavgift till EU ska finansieras genom en neddragning av anslaget. Inbetalningen av tullavgiften sker via utgiftsområde 27 Avgiften till Europeiska gemenskapen. Slutligen har prognosen för anslaget 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap* minskat med ca 80 miljoner kronor, vilket förklaras av att Försvarsmakten bibehåller verksamheten på en lägre nivå än vad som antogs i prognosen i statsbudgeten.

Utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli ca 1,8 miljarder kronor lägre än anvisade medel i statsbudgeten. Detta förklaras av att anslaget 1:1 *Sjukpenning och rehabilitering* bedöms bli ca 1,6 miljarder kronor lägre än anvisade medel i statsbudgeten, främst till följd av att prognosen för antalet sjukdagar är lägre än vad som antogs i beräkningen av statsbudgeten.

Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli ca 14,1 miljarder kronor högre än anvisade medel i statsbudgeten. Prognosen för flera anslag under utgiftsområdet har reviderats upp i förhållande till anvisade medel i statsbudgeten.

Anslaget 1:2 *Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd* har reviderats upp med ca 12,4 miljarder kronor. Förklaringen är främst att antalet arbetslösa och antalet deltagare i

arbetsmarknadspolitiska program beräknas öka kraftigt jämfört med bedömningen i statsbudgeten. Framför allt är det antalet inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantin samt i jobbgarantin för ungdomar som justerats upp.

Den ökade arbetslösheten medför också att verksamhetskostnaderna för arbetsmarknadspolitiska program väntas bli högre. Anslaget 1:3 *Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser* har därför reviderats upp med ca 0,7 miljarder kronor. Vidare har anslaget 1:11 *Bidrag till lönegarantiersättningen* reviderats upp med ca 0,8 miljarder kronor. Anledningen till upprevideringen är det försämrade ekonomiska läget som leder till fler konkurser och företagsrekonstruktioner. För att möta de ökade kostnaderna föreslår regeringen i 2009 års proposition om vårtilläggsbudget att anslaget 1:2 *Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd* och anslaget 1:11 *Bidrag till lönegarantiersättning* ökas.

Utgiftsområde 15 Studiestöd
Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli ca 0,8 miljarder kronor lägre än anvisade medel i statsbudgeten. Detta förklaras av att utgifterna under anslaget 1:2 *Studiemedel m.m.* för det s.k. prioriterade studiebidraget förväntas bli ca 1,0 miljard kronor lägre än anvisade medel i statsbudgeten. Detta beror på att prognosen för antalet studerande med detta bidrag nu är lägre än i statsbudgeten för 2009. Utgifterna för det generella studiebidraget under anslaget 1:2 *Studiemedel m.m*. överskrider dock anvisade medel med ca 150 miljoner kronor på grund av ett reviderat antal studerande.

Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning
Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli ca 1,2 miljarder kronor lägre än anvisade medel i statsbudgeten för 2009. I förhållande till den beräkning som låg till grund för statsbudgeten för 2009 har bl.a. prognosen för det s.k. Lärarlyftet reviderats ned för 2009.

Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner
Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli ca 7,0 miljarder kronor högre än anvisade medel i statsbudgeten, till följd av ett tillfälligt konjunkturstöd till kommuner och landsting enligt regeringens förslag i 2009 års proposition om vårtilläggsbudget.

Utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m.
Jämfört med statsbudgeten har prognosen för utgiftsområdet reviderats ned med 2,0 miljarder kronor. Revideringen förklaras av förändringar av statsskuldsräntorna och beror främst på betydligt lägre räntenivåer i förhållande till statsbudgeten. De lägre räntorna minskar räntebetalningarna i kronor och ger högre inkomster vid överkurser jämfört med statsbudgeten.

Utgiftsområde 27 Avgiften till Europeiska gemenskapen
Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli cirka 2,5 miljarder kronor högre än anvisade medel i statsbudgeten. Detta förklaras främst av den kraftiga försvagningen av kronan gentemot euron. Därtill kommer en högre prognos för omstruktureringsfonden på sockerområdet samt en reviderad BNI-prognos för samtliga EU-länder, vilket bidrar till en högre beräknad svensk EU-avgift. Höjningarna motvägs dock av en återbetalning från EU p.g.a. lägre utfall på EU-budgeten 2008. Regeringen föreslår i 2009 års proposition om vårtilläggsbudget att anslaget 1:1 *Avgiften till Europeiska gemenskapen* ökas för att möta den höjda kostnaden.

Förändring av anslagsbehållningar
I statsbudgeten var den beräknade förbrukningen av anslagsbehållningar inte fördelad per utgiftsområde, utan redovisades under posten Minskning av anslagsbehållningar. De totala utgifterna redovisades i statsbudgeten som summan av utgiftsramarna och beräkningsposten Minskning av anslagsbehållningar. Denna beräkningspost uppgick i statsbudgeten till -2,4 miljarder kronor.

I den aktuella prognosen för innevarande budgetår ingår emellertid förändringen av anslagsbehållningar under respektive utgiftsområde. Förändringen av anslagsbehållningarna under 2009 kan nu därför beräknas som skillnaden mellan prognoserat utfall och anvisade medel, med hänsyn tagen till förslag till tilläggsbudget, indragningar av anslagsmedel och medgivna överskridanden (se tabell 11.5).

Tabell 11.5 Beräknad förändring av anslagsbehållningar 2009

Miljarder kronor

Ramanslag (Från samtliga belopp har utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m. exkluderats)

	Ingående ramöverföringsbelopp[1]	**37,0**
+	Anvisat på ursprunglig statsbudget	732,6
+	Anvisat på tilläggsbudget för 2009[2]	26,5
+	Medgivna överskridanden	0,1
-	Indragningar	18,8
-	Prognos	755,7
=	**Beräknat utgående överföringsbelopp**	**21,7**
	Beräknad förändring av anslagsbehållningar	-15,3

Anm.: Beloppen är avrundade och överensstämmer därför ej alltid med summan.
[1] Enligt Årsredovisning för staten 2008 (skr. 2008/09:101).
[2] Enligt förslag i 2009 års proposition om vårtilläggsbudget (prop. 2008/09:99) och av riksdagen tidigare beslutade tilläggsbudgetar (bet. 2008/09:FiU 18, rskr. 2008/09:183 och bet 2008/09:FiU 40, rskr. 2008/09:192).

Statsbudgetens utfall 2008 visar att anslagsbehållningarna på ramanslag uppgick till 37,0 miljarder kronor vid årsskiftet 2008/09. Under 2009 kommer anslagssparandet att öka jämfört med 2008 i den mån utgifterna är lägre än anvisade medel på statsbudgeten för 2009, eller minska i den mån utgifterna överstiger anvisade medel eller till följd av beslut om indragningar.

Anvisade medel föreslås i 2009 års proposition om vårtilläggsbudget öka med 24,0 miljarder kronor. De hittills beräknade indragningarna av anslagsmedel bedöms uppgå till 18,8 miljarder kronor varav merparten berör rättighetsstyrda transfereringsanslag.

Skillnaden mellan totalt anvisade medel på ramanslag inklusive förslag till tilläggsbudget och prognoserade utgifter för ramanslag beräknas nu till 21,7 miljarder kronor (exklusive statsskuldsräntor). Därmed beräknas anslagsbehållningarna minska med 15,3 miljarder kronor mellan årsskiftet 2008/09 och årsskiftet 2009/10.

Tabell 11.6 Utgifter 2008 och 2009

Miljarder kronor

Utgiftsområde		2008	2009					
		Utfall[1]	Urspr. statsbudget[2]	Tilläggsbudget[3]	Totalt anvisat[4]	Prognos	Differens prognos–urspr. statsbudget	Differens prognos–totalt anvisat
1	Rikets styrelse	11,0	12,4	0,1	12,5	12,4	0,1	-0,1
2	Samhällsekonomi och finansförvaltning	11,4	11,9	0,0	11,9	12,0	0,1	0,0
3	Skatt, tull och exekution	9,4	9,5	0,0	9,5	9,3	-0,1	-0,1
4	Rättsväsendet	32,7	32,6	0,2	32,8	34,2	1,6	1,4
5	Internationell samverkan	1,8	1,6	0,2	1,9	1,8	0,2	0,0
6	Försvar och samhällets krisberedskap	43,0	44,7	0,0	44,7	43,0	-1,7	-1,7
7	Internationellt bistånd	27,5	30,1	0,0	30,1	30,4	0,3	0,3
8	Migration	6,1	5,9	0,0	5,9	6,3	0,4	0,4
9	Hälsovård, sjukvård och social omsorg	49,1	54,8	0,8	55,6	54,4	-0,5	-1,3
10	Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	115,9	113,9	0,6	114,5	112,2	-1,8	-2,4
11	Ekonomisk trygghet vid ålderdom	42,6	42,5	0,0	42,5	42,4	-0,1	-0,1
12	Ekonomisk trygghet för familjer och barn	66,4	68,5	0,0	68,5	68,2	-0,3	-0,3
13	Integration och jämställdhet	5,0	5,5	0,0	5,5	5,6	0,1	0,1
14	Arbetsmarknad och arbetsliv	47,8	55,9	11,2	67,1	70,1	14,1	2,9
15	Studiestöd	19,1	21,5	0,3	21,8	20,6	-0,8	-1,1
16	Utbildning och universitetsforskning	44,5	50,2	0,2	50,4	49,0	-1,2	-1,4
17	Kultur, medier, trossamfund och fritid	10,1	10,3	0,0	10,3	10,1	-0,2	-0,2
18	Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	2,1	1,7	0,2	1,8	2,1	0,4	0,2
19	Regional tillväxt	2,8	3,5	0,0	3,5	3,3	-0,2	-0,2
20	Allmän miljö- och naturvård	4,7	5,3	0,0	5,3	5,5	0,1	0,1
21	Energi	2,1	2,8	0,0	2,8	3,1	0,3	0,3
22	Kommunikationer	61,5	40,2	0,4	40,6	39,9	-0,3	-0,7
23	Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar	16,5	17,6	0,0	17,6	17,0	-0,6	-0,6
24	Näringsliv	12,8	5,2	1,3	6,5	6,4	1,2	-0,1
25	Allmänna bidrag till kommuner	64,8	67,0	7,0	74,0	74,0	7,0	0,0
26	Statsskuldsräntor m.m.	48,2	33,9	0,0	33,9	31,9	-2,0	-2,0
27	Avgiften till Europeiska gemenskapen	31,5	19,9	3,9	23,8	22,4	2,5	-1,4
	Minskning av anslagsbehållningar		-2,4				2,4	
	Summa utgiftsområden	**790,3**	**766,4**	**26,5**	**795,3**	**787,5**	**21,1**	**-7,8**
	Summa utgiftsområden exkl. statsskuldsräntor	**742,1**	**732,6**	**26,5**	**761,5**	**755,7**	**23,1**	**-5,8**
	Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten	201,4	220,7			220,7	0,0	
	Takbegränsade utgifter	**943,4**	**953,3**			**976,4**	**23,1**	
	Budgeteringsmarginal	13,6	37,7			14,6	-23,1	
	Utgiftstak för staten	**957,0**	**991,0**			**991,0**		

Anm.: Beloppen är avrundade och överensstämmer därför inte alltid med summan.
[1] I utfallet för 2008 har anslag fördelats till de utgiftsområden de tillhör i statsbudgeten för 2009.
[2] Statsbudgeten för 2009 enligt riksdagens beslut i december 2008 (bet. 2008/09:FiU10, rskr. 2008/09:154).
[3] Inklusive förslag i 2009 års proposition om vårtilläggsbudget (prop. 2008/09:99) samt av riksdagen tidigare beslutade tilläggsbudgetar (bet. 2008/09:FiU 18, rskr. 2008/09:183 och bet 2008/09:FiU 40, rskr. 2008/09:192). Där 0,0 anges har förslag till tilläggsbudget lämnats, men beloppet för utgiftsområdet totalt uppgår till mindre än 50 miljoner kronor.
[4] Anvisat på statsbudgeten enligt riksdagens beslut i december 2008 samt förslag i 2009 års proposition om vårtilläggsbudget (prop. 2008/09:99) samt av riksdagen tidigare beslutade tilläggsbudgetar (bet. 2008/09:FiU 18, rskr. 2008/09:183 och bet 2008/09:FiU 40, rskr. 2008/09:192).

Utgiftsprognos 2010–2011 jämfört med budgetpropositionen

Regeringen presenterade i budgetpropositionen för 2009 en beräkning av de takbegränsade utgifterna för åren 2009–2011. I tabell 11.7 redovisas den totala utgiftsförändringen för åren 2010–2011 jämfört med beräkningen i budgetpropositionen fördelad på olika förklaringskomponenter. Tabellen visar att de takbegränsade utgifterna 2010 och 2011 ökar med 19,6 respektive 22,2 miljarder kronor i jämförelse med beräkningen i budgetpropositionen.

I beräkningen har hänsyn tagits till riksdagens beslut i enlighet med propositionen Åtgärder för jobb och omställning (prop. 2008/09:97) samt aviseringar i denna proposition.

Tabell 11.7 Förändring av takbegränsade utgifter 2010–2011 jämfört med budgetpropositionen för 2009

Miljarder kronor

	2010	2011
Takbegränsade utgifter i budgetpropositionen för 2009	**985,3**	**1 001,3**
Reformer	5,0	7,3
Reviderad pris- och löneomräkning	0,3	-1,9
Övriga makroekonomiska förändringar	21,2	24,6
Volymförändringar	-3,6	-4,7
Övrigt	-4,1	-3,7
Minskning av anslagsbehållningar	0,8	0,6
Total utgiftsförändring	**19,6**	**22,2**
Takbegränsade utgifter i 2009 års vårproposition	**1 004,9**	**1 023,5**

Reformer

Utgifterna för allmänna bidrag till kommuner beräknas öka med 5 miljarder kronor 2011 jämfört med beräkningen i budgetpropositionen för 2009 till följd av den avisering om ökade statsbidrag till kommunsektorn som regeringen gör i denna proposition.

Vidare innebär regeringens avsikt att teckna en ny överenskommelse med Sveriges Kommuner och Landsting att utgifterna för bidrag till läkemedelsförmånerna ökar med 1,4 miljarder kronor 2010 och 2011 jämfört med beräkningen i budgetpropositionen för 2009.

Slutligen beräknas utgifterna öka med 3,6 miljarder kronor 2010 och 900 miljoner kronor 2011 till följd av de i januari 2009 av riksdagen beslutade åtgärderna för jobb och omställning. Utgiftsökningarna fördelas mellan utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv, utgiftsområde 15 Studiestöd, utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning samt utgiftsområde 22 Kommunikationer.

Reviderad pris- och löneomräkning

Till följd av den slutgiltiga pris- och löneomräkningen så ökar utgifterna för 2010 med cirka 0,3 miljarder kronor jämfört med beräkningen i budgetpropositionen. Detta beror främst på att arbetskraftskostnaderna, mätt med arbetskostnadsindex, blivit högre än vad som antogs i budgetpropositionen för 2009. En ny preliminär pris- och löneomräkning minskar utgifterna för 2011 med 1,9 miljarder kronor jämfört med beräkningen i budgetpropositionen.

Övriga makroekonomiska förändringar

I jämförelse med budgetpropositionen för 2009 har anslag som styrs av den makroekonomiska utvecklingen justerats med hänsyn tagen till nya antaganden. De nya makroantagandena innebär sammantaget att de beräknade utgifterna blir ca 21 miljarder kronor högre 2010 och ca 25 miljarder kronor högre 2011 jämfört med beräkningen i budgetpropositionen.

Den främsta orsaken till att utgifterna nu beräknas bli högre är det försämrade arbetsmarknadsläget. Fler öppet arbetslösa och antalet deltagare i arbetsmarknadspolitisk program leder till högre utgifter för arbetslöshetsersättning respektive aktivitetsstöd. Jämfört med beräkningen i budgetpropositionen revideras antalet öppet arbetslösa upp med 90 000 personer 2010 och 129 000 personer 2011, vilket bidrar till att utgiftsprognosen för arbetslöshetsersättningen revideras upp drygt 9 miljarder kronor för 2010 och drygt 11 miljarder kronor för 2011. Antalet deltagare i arbetsmarknadspolitiska program revideras upp med ca 127 000 personer för 2010 och ca 155 000 personer för 2011, vilket bidrar till att utgiftsprognosen för aktivitetsstöd revideras upp ca 12 miljarder kronor 2010 och ca 15 miljarder kronor 2011. Framför allt som en följd av de uppjusterade programvolymerna beräknas nu också Arbetsförmedlingens verksamhetskostnader bli betydligt högre.

En svagare kronkurs gentemot euron jämfört med bedömningen i budgetpropositionen innebär att utgifterna beräknas öka med 6 respektive 4 miljarder kronor 2010 och 2011 till följd av att EU-avgiften blir högre räknat i svenska kronor.

En betydligt svagare pris- och löneutveckling i förhållande till beräkningen i budgetproposi-

tionen bidrar samtidigt till att dämpa utgiftsutvecklingen. Nedrevideringar av prognoserna för timlöneökningar och inkomstindex innebär att de takbegränsade utgifterna revideras ner med cirka 7 respektive 9 miljarder kronor 2010 och 2011 jämfört med beräkningen i budgetpropositionen. Framför allt är det utgifterna för ålderspensionssystemet som revideras ner, men även utgifterna för föräldraförsäkringen och sjukpenningen blir lägre.

Vidare har prognosen för prisbasbeloppet för 2010 och 2011 sänkts jämfört med bedömningen i budgetpropositionen, vilket innebär att de takbegränsade utgifterna revideras ned med cirka 5 miljarder kronor per år, bland annat genom lägre utgifter för aktivitets- och sjukersättningen samt garantipensionen.

Slutligen innebär en lägre prognos för bruttonationalinkomstens nivå jämfört med budgetpropositionen att utgifterna för biståndet beräknas minska med 5 miljarder kronor per år 2010 och 2011 jämfört med beräkningen i budgetpropositionen.

Volymer

Utgifterna har också förändrats till följd av nya prognoser för volymer inom regelstyrda transfereringssystem. Sammantaget innebär volymförändringarna att utgifterna beräknas bli 3,6 miljarder respektive 4,7 miljarder kronor lägre 2010 och 2011 jämfört med beräkningen i budgetpropositionen. I tabell 11.8 redovisas ett urval av volymprognoserna för åren 2009–2011 samt förändringar av dessa prognoser jämfört med budgetpropositionen.

Tabell 11.8 Volymprognoser 2009–2011

Förändring mot budgetpropositionen för 2009 inom parentes

	2009	2010	2011
Asylsökande, genomsnittligt antal inskrivna per dygn	37 000 (4 200)	33 900 (6 100)	29 900 (5 900)
Antal sjukpenningdagar (netto), miljoner	38,6 (-6,6)	33,3 (-5,0)	33,4 (-5,4)
Antal personer med sjukersättning	492 503 (-6 083)	470 324 (-5 305)	431 756 (10 225)
Antal personer med aktivitetsersättning	24 290 (-756)	24 948 (-1 790)	25 547 (-2 680)
Antal personer med tilläggspension	1 689 400 (-3 900)	1 761 100 (-4 500)	1 831 500 (-5 300)
Antal personer med inkomstpension	702 100 (-4 500)	835 700 (-5 100)	967 500 (-6 000)
Totalt antal kommunmottagna personer under året	20 700 (400)	16 400 (2 400)	14 400 (-500)

Anm.: Volymuppgifter om antal personer avser årsgenomsnitt.

Övrigt

Revideringar av utgifterna kan föranledas av nya prognosmetoder, justeringar till följd av ny information, korrigeringar av tidigare gjorda fel i prognoserna samt regeländringar utanför regeringens kontroll, t.ex. ändringar i EU:s regelverk.

Sammantaget innebär denna typ av förändringar att de takbegränsade utgifterna beräknas bli 4,1 respektive 3,7 miljarder kronor lägre än beräkningen i budgetpropositionen.

Minskning av anslagsbehållningar

Statliga myndigheter har vissa möjligheter att fördela sina utgifter över tiden. Medel på ramanslag som inte utnyttjas under ett budgetår kan inom vissa gränser sparas till nästa år. Myndigheter har också möjlighet att inom vissa gränser låna av efterföljande års anslag. Förskjutningar av detta slag redovisas som en för alla ramanslag gemensam beräkningspost benämnd Minskning av anslagsbehållningar, som ingår i de takbegränsade utgifterna.

I förhållande till bedömningen i budgetpropositionen för 2009 beräknas anslagsbehållningarna minska med 0,8 respektive 0,6 miljarder kronor för 2010 och 2011, vilket ökar utgiftsprognoserna för dessa år jämfört med beräkningen i budgetpropositionen.

Utgiftsprognos 2010–2011 jämfört med propositionen Åtgärder för jobb och omställning

Regeringen presenterade i propositionen Åtgärder för jobb och omställning (prop. 2008/09:97) en beräkning av de takbegränsade utgifterna för åren 2009–2011. I tabell 11.9 redovisas den totala utgiftsförändringen för åren 2010–2011 jämfört med beräkningen i denna proposition fördelad på olika förklaringskomponenter. Tabellen visar att de takbegränsade utgifterna 2010 och 2011 ökar med 13,9 respektive 19,3 miljarder kronor i jämförelse med beräkningen i propositionen Åtgärder för jobb och omställning.

Reformer
Till följd av den avisering om ökade statsbidrag till kommunsektorn som regeringen gör i denna proposition, beräknas utgifterna för allmänna bidrag till kommuner öka med 5 miljarder kronor 2011 jämfört med beräkningen i propositionen Åtgärder för jobb och omställning.

Vidare innebär regeringens avsikt att teckna en ny överenskommelse med Sveriges Kommuner och Landsting att utgifterna för bidrag till läkemedelsförmånerna ökar med 1,4 miljarder kronor 2010 och 2011 jämfört med beräkningen i propositionen Åtgärder för jobb och omställning.

Tabell 11.9 Förändring av takbegränsade utgifter 2010–2011 jämfört med propositionen Åtgärder för jobb och omställning

Miljarder kronor

	2010	2011
Takbegränsade utgifter i prop. Åtgärder för jobb och omställning	**991,0**	**1004,2**
Reformer	1,4	6,4
Reviderad pris- och löneområkning	0,3	-1,9
Övriga makroekonomiska förändringar	23,9	26,2
Volymförändringar	-5,3	-6,7
Övrigt	-5,8	-4,3
Minskning av anslagsbehållningar	-0,6	-0,4
Total utgiftsförändring	**13,9**	**19,3**
Takbegränsade utgifter i 2009 års vårproposition	**1004,9**	**1023,5**

Reviderad pris- och löneområkning
I propositionen Åtgärder för jobb och omställning reviderades inte pris- och löneområkningen av förvaltningsanslagen jämfört med den beräkning som låg till grund för budgetpropositionen för 2009. Den reviderade pris- och löneområkningen blir därför densamma som revideringen jämfört med budgetpropositionen för 2009 (se tidigare avsnitt).

Övriga makroekonomiska förändringar
De nya makroantagandena innebär sammantaget att de beräknade utgifterna blir ca 24 miljarder kronor högre 2010 och ca 26 miljarder kronor högre 2011 jämfört med beräkningen i propositionen Åtgärder för jobb och omställning. Den främsta orsaken till att utgifterna nu beräknas bli högre är det försämrade arbetsmarknadsläget, med fler öppet arbetslösa och fler deltagare i arbetsmarknadspolitiska program.

Volymer
Utgifterna har också förändrats till följd av nya prognoser för volymer inom regelstyrda transfereringssystem. Sammantaget innebär volymförändringarna att utgifterna beräknas bli 5,3 miljarder respektive 6,7 miljarder kronor lägre 2010 och 2011 jämfört med beräkningen i propositionen Åtgärder för jobb och omställning.

11.3 Vissa stödåtgärder – garantier, låneramar och kapitaltillskott

I detta avsnitt redogörs för de bemyndiganden regeringen fått att ställa ut garantier, låneramar och kapitaltillskott efter det att budgetpropositionen för 2009 lämnades till riksdagen (se även tabell 4.3).

Utökad insättningsgaranti
Förändringar i lagen (1995:1571) om insättningsgaranti utvidgade omfattningen av den statliga insättningsgarantin. Dels utökades det garanterade beloppet med 250 000 kronor till 500 000 kronor per insättare och institut, dels utvidgades omfattningen av vilka tillgodohavanden som garanterades. Sedan lagändringen har inga infrianden uppstått av åtaganden inom ramen för insättningsgarantin.

Statliga garantier till insättare i utländska instituts filialer i Sverige
I lagen (2008:812) om statliga garantier till insättare i utländska instituts filialer i Sverige

bemyndigas regeringen att ställa ut garantier för att insättare i ett utländskt instituts filial i Sverige får ersättning motsvarande vad som skulle ha betalats ut enligt systemet för garantier av insättningar i institutets hemland. Hittills har regeringen inte utfärdat någon garanti inom ramen för detta bemyndigande.

Stabilitetsstärkande åtgärder

I lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut ges regeringen möjlighet att besluta om stödåtgärder för att motverka en risk för allvarlig störning av det finansiella systemet i Sverige. Regeringen ges ett brett mandat att vidta en rad olika åtgärder där statliga garantiåtaganden är en möjlig stödåtgärd.

Med stöd av lagen om statligt stöd till kreditinstitut har regeringen utfärdat förordningen (2008:819) om statliga garantier till banker m.fl., det så kallade garantiprogrammet. Denna förordning ger Riksgäldskontoret möjlighet att, under vissa förutsättningar, lämna garantier för skuldförbindelser till kreditinstitut. Det statliga stödet enligt garantiprogrammet får vid varje given tidpunkt uppgå till högst 1 500 miljarder kronor. Den totala garanterade upplåningen med stöd av detta garantiprogram var cirka 236 miljarder kronor den 6 mars 2009.

Regeringen har vidare med stöd av lagen om statligt stöd till kreditinstitut utfärdat förordningen (2008:820) om statligt stöd till kreditinstitut. Inga stödåtgärder har beslutats med stöd av denna förordning. Slutligen har regeringen med stöd av samma lag utfärdat förordning (2009:46) om kapitaltillskott till solventa banker m.fl., det s.k. kapitaltillskottsprogrammet. Hittills har inte kapitaltillskottsprogrammet utnyttjats. Regeringen har dock meddelat att staten avser att delta i en nyemission i Nordea, vilket beräknas föranleda en stödinsats om ca 5,5 miljarder kronor enligt regeringens prognos för valutakurser.

Förstärkt exportfinansiering

I enlighet med riksdagens beslut (bet. 2008/09:NU12, rskr. 2008/09:125) har regeringen bemyndigats att bevilja AB Svensk Exportkredit kreditgarantier för upplåning om högst 450 miljarder kronor. Vidare har regeringen bemyndigats att ikläda staten betalningsansvar för exportkreditgarantier genom Exportkreditnämnden (EKN) på högst 350 miljarder kronor. Den tidigare ramen för EKN:s kreditgarantier var 200 miljarder kronor. I dagsläget har inga garantiutfästelser gjorts inom ramen för det utökade bemyndigandet. Prognosen för EKN:s utfästelser 2009 uppgår till 200–330 miljarder kronor och infriandet av exportkreditgarantier under samma period bedöms till 0,5 miljarder kronor.

I enlighet med riksdagens beslut (bet. 2008/09:NU12, rskr. 2008/09:125) har regeringen beviljat SEK en låneram om högst 100 miljarder kronor. I dagsläget har inte låneramen utnyttjats av SEK, men eftersom osäkerheten är stor antas beräkningstekniskt att hälften av ramen utnyttjas 2009.

Åtgärder inom fordonssektorn

Efter förslag i propositionen Staten som huvudman för bolag med verksamhet avseende forskning och utveckling och annan verksamhet inom fordonsklustret m.m. (prop. 2008/09:95) har riksdagen bemyndigat regeringen att ställa ut statliga kreditgarantier till företag i fordonssektorn för upptagande av lån i Europeiska investeringsbanken för omställning till grön teknologi m.m. på upp till 20 miljarder kronor. I mars beviljades Volvo Personvagnar AB lån i Europeiska investeringsbanken om ca 2,2 miljarder kronor 2009. För att de beviljade lånen ska utbetalas krävs att regeringen beslutar om statliga garantier för lånet. För att sätta ett korrekt pris på garantierna fordras ett godkännande av statsstödsreglerna från EG-kommissionen. Därutöver krävs ett avtal om garantiernas villkor mellan Volvo Personvagnar AB och Riksgäldkontoret.

I enlighet med förslag i samma proposition har riksdagen bemyndigat regeringen att i enlighet med EG-kommissionens riktlinjer om statligt stöd ge undsättningslån på upp till 5 miljarder kronor mot fullgoda säkerheter till företag inom fordonsklustret som befinner sig i ekonomiska svårigheter (bet. 2008/09:FiU19, rskr. 2008/09:144). Hittills har inga lån beviljats.

Lån till Island

Efter förslag i propositionen Kredit till Island (2008/09:106) har riksdagen bemyndigat regeringen att besluta om kredit till Island om högst 6,5 miljarder kronor som tillägg till Internationella valutafondens (IMF) samordnade finansiella insatser (bet. 2008/09:FiU34, rskr. 2008/09:177). I dagsläget har inget lån betalats ut

men det beräknas att utbetalning kommer att ske under 2009.

Kapitalhöjning i Europeiska investeringsbanken
Efter förslag i propositionen Kapitalhöjning i Europeiska investeringsbanken (prop. 2008/09:116) har riksdagen godkänt att Sverige medverkar i en kapitalhöjning i Europeiska investeringsbanken (bet. 2008/09:FiU36, rskr. 2008/09:200). Kapitalhöjningen medför inga direkta betalningsförpliktelser för Sverige gentemot Europeiska investeringsbanken, däremot ökar statens garantiåtagande med upp till cirka 1,9 miljarder euro.

Tabell 11.10 Statsbudgetens utfall 2008

Miljarder kronor

	Prognos i BP 09	Utfall	Differens utfall – prognos
Inkomster	**905,8**	**901,3**	**-4,6**
Skatter m.m.[1]	807,6	808,9	1,3
Övriga inkomster[1]	98,2	92,4	-5,8
Utgifter m.m.	**767,7**	**766,1**	**-1,6**
Utgifter exkl. statsskuldsräntor [2]	738,2	742,1	3,9
Statsskuldsräntor m.m.	42,8	48,2	5,4
Riksgäldskontorets nettoutlåning	-19,1	-27,9	-8,8
Kassamässig korrigering	5,8	3,7	-2,1
Budgetsaldo	**138,1**	**135,2**	**-2,9**

Anm.: Belopp är avrundade och överensstämmer därför inte alltid med summan.
[1] För jämförbarhet med statsbudgeten redovisas utfallen enligt de i statsbudgeten gällande principerna.
[2] Inklusive posten Minskning av anslagsbehållningar.

11.4 Statsbudgetens saldo

Statsbudgetens saldo 2008

En fullständig uppföljning av statsbudgeten för budgetåret 2008 sker i regeringens skrivelse Årsredovisning för staten 2008 (skr. 2008/09:101). Sammanfattningsvis framgår av skrivelsen att statsbudgetens saldo 2008 uppgick till 135 miljarder kronor.

Jämfört med prognosen för statsbudgetens saldo för 2008 som presenterades i budgetpropositionen för 2009 blev utfallet 2,9 miljarder kronor lägre (se tabell 11.9).

Utfallet för inkomsterna blev 4,6 miljarder kronor lägre än prognosen i budgetpropositionen för 2009. Utfallet för utgifterna blev 1,6 miljarder kronor lägre än prognosen i budgetpropositionen för 2009, vilket delvis förklaras av ett lägre utfall för Riksgäldskontorets nettoutlåning samtidigt som utgifterna för utgiftsområdet 26 Statsskuldsräntor m.m. blev högre än bedömningen i budgetpropositionen.

Statsbudgetens saldo 2009–2011

Jämfört med prognosen för statsbudgetens saldo som presenterades i budgetpropositionen för 2009 har saldot försämrats med drygt 240 miljarder kronor 2009, vilket förklaras av att inkomsterna har minskat kraftigt samtidigt som utgifter m.m. har ökat. För 2010 och 2011 försämras prognosen för statsbudgetens saldo med 200 respektive 190 miljarder kronor jämfört med beräkningen i budgetpropositionen, vilket främst beror på lägre förväntade skatteinkomster. För 2009–2011 har även det beräkningstekniska antagandet om försäljning av statligt aktieinnehav med 50 miljarder kronor per år tagits bort. En mer utförlig jämförelse av inkomster och utgifter i förhållande till budgetpropositionen för 2009 redovisas i avsnitten 11.1–11.3.

Tabell 11.11 Förändring av statsbudgetens saldo 2009–2011 jämfört med budgetpropositionen för 2009

Miljarder kronor

	2009	2010	2011
Statsbudgetens saldo i budgetpropositionen för 2009	**57,9**	**88,4**	**120,9**
Inkomster	**-143,3**	**-172,7**	**-159,2**
Skatter m.m.	-93,8	-120,4	-109,1
Övriga inkomster	-49,4	-52,4	-50,1
Utgifter m.m.	**100,8**	**25,4**	**33,2**
Utgifter exkl. statsskuldsräntor	23,0	25,7	29,5
Statsskuldsräntor	-2,0	-6,1	4,5
Riksgäldskontorets nettoutlåning m.m.	79,7	5,7	-18,8
Kassamässig korrigering	0,0	0,0	18,0
Förändring av statsbudgetens saldo	**-244,0**	**-198,1**	**-192,4**
Statsbudgetens saldo i 2009 års vårproposition	**-186,1**	**-109,6**	**-71,5**

Anm.: Beloppen är avrundade och överensstämmer därför inte alltid med summan.

Prognosen i propositionen Åtgärder för jobb och omställning

I tabell 11.12 visar den aktuella prognosen av statsbudgetens saldo jämfört med prognosen i propositionen Åtgärder för jobb och omställning.

Tabell 11.12 Förändring av statsbudgetens saldo 2009–2011 jämfört med propositionen Åtgärder för jobb och omställning

Miljarder kronor

	2009	2010	2011
Statsbudgetens saldo i propositionen Åtgärder för jobb och omställning	**-43,0**	**-43,2**	**14,9**
Inkomster	**-51,7**	**-44,1**	**-47,6**
Skatter m.m.	-47,6	-40,3	-43,5
Övriga inkomster	-4,1	-3,8	-4,1
Utgifter m.m.	**91,4**	**22,4**	**38,8**
Utgifter exkl. statsskuldsräntor	14,3	14,9	23,1
Statsskuldsräntor	-1,3	-0,7	13,4
Riksgäldskontorets nettoutlåning m.m.	96,4	8,2	-15,7
Kassamässig korrigering	-18,0	0,0	18,0
Förändring av statsbudgetens saldo	**-143,1**	**-66,5**	**-86,4**
Statsbudgetens saldo i 2009 års vårproposition	**-186,1**	**-109,6**	**-71,5**

Anm.: Belopp är avrundade och överensstämmer därför inte alltid med summan.

Jämfört med prognosen för statsbudgetens saldo som presenterades i propositionen Åtgärder för jobb och omställning har saldot försämrats med drygt 140 miljarder kronor 2009, vilket främst förklaras av att utgifter m.m. har ökat kraftigt. De ökade utgifterna beror delvis på de beräkningstekniska antagandena att AB Svensk Exportkredit utnyttjar 50 miljarder kronor av sin låneram och att 25 miljarder kronor av kapitaltillskottsprogrammet utnyttjas. För 2010 och 2011 har saldot reviderats ned med drygt 70 respektive 90 miljarder kronor till följd av minskade skatteinkomster och ökade utgifter.

12

Bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

12 Bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

Sammanfattning

- Under de närmaste 25 åren kommer andelen äldre i befolkningen att öka.
- Detta kommer att sätta de offentliga finanserna under press, med ökade kostnader för sjukvård och äldreomsorg.
- Finanspolitiken bedöms vara näst intill långsiktigt hållbar. Enligt beräkningar behövs en permanent utgiftsminskning eller skattehöjning på 0,5 procent av BNP för att finanspolitiken ska vara strikt långsiktigt hållbar.
- Osäkerheten i bedömningen är betydande. Om ett antal sämre, men dock realistiska, omständigheter skulle inträffa behövs dock större finanspolitiska åtstramningar.
- Det är därför viktigt att underskotten de närmaste åren är tillfälliga och hanterbara samt att en stram finanspolitik förs när konjunkturen vänder upp..

Sverige är mitt uppe i det som förväntas bli den värsta ekonomiska krisen sedan 1990-talet. Under 2009 väntas bruttonationalprodukten minska med 4,2 procent och arbetslösheten öka till 8,9 procent. Det är under dessa omständigheter naturligt att regeringen vidtar åtgärder som stimulerar ekonomin och dämpar nedgången. Ett övergripande mål för regeringen är att detta sker på ett sådant sätt att de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet inte äventyras. Under dessa förhållanden är det därför särskilt viktigt att analysera och bedöma huruvida finanspolitiken, inklusive de åtgärder som aviseras i denna proposition, är långsiktigt hållbar. I detta kapitel analyseras denna fråga.

I inledningen nedan ges först en översiktlig genomgång av några av kapitlets centrala slutsatser. Därefter ges en kort beskrivning av den historiska utvecklingen i offentlig sektor samt av den demografiska utvecklingen som framöver kan komma att sätta press på finanspolitiken. Sedan beskrivs utvecklingen på arbetsmarknaden, som är av stor vikt för finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Den framtida utvecklingen i de offentliga finanserna beskrivs och avslutningsvis analyseras finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.

12.1 Finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

Finanspolitiken är inte långsiktigt hållbar om de skatteintäkter och övriga intäkter som följer av dagens regler är otillräckliga för att över tiden finansiera de utgifter som följer av dagens välfärdssystem. Det är framför allt de kommande demografiska förändringarna som förväntas sätta de offentliga finanserna under press. De offentliga utgifterna som går till personer som är 65 år och äldre är i genomsnitt 225 000 kronor, medan de offentliga inkomsterna från samma ålders-

grupp i genomsnitt är 60 000 kronor.[56] Samtidigt väntas äldrekvoten, dvs. antalet personer 65 år och äldre i förhållande till antalet personer mellan 20 och 64 år, öka från 30 procent 2008 till 46 procent 2060. Frågan är om finanspolitikens utformning är hållbar givet dessa förändringar.

Som utgångspunkt för att göra en sådan bedömning görs konsekvensberäkningar för svensk ekonomi. En central förutsättning i beräkningarna är att det befintliga skatte- och välfärdssystemet bibehålls i framtiden. Detta ger en god grund för att bedöma huruvida finanspolitiken kan upprätthållas även med de demografiska påfrestningar som svensk ekonomi står inför.

En grundkalkyl visar att finanspolitiken är näst intill långsiktigt hållbar. Hållbarhetsindikatorn (den så kallade S2-indikatorn) är 0,5 vilket innebär att en permanent utgiftsminskning eller skattehöjning motsvarande 0,5 procent av BNP bör genomföras för att finanspolitiken ska bli strikt långsiktigt hållbar. Jämfört med redovisningen i budgetpropositionen för 2009 är detta en marginell försämring av hållbarheten som beror på att ökningen av utgifterna för sjukvård och äldreomsorg nu förväntas bli högre. En slutsats av beräkningarna är att det är viktigt att underskotten de närmaste åren är tillfälliga och hanterbara samt att föra en stram finanspolitik när konjunkturen vänder upp. Med dagens välfärdssystem innebär en långsiktigt hållbar finanspolitik att de primära överskotten 2013–2019 bör ligga på i genomsnitt 0,8 procent av BNP.

Lågkonjunkturen bedöms för närvarande inte utgöra någon större risk för hållbarheten. En fördjupad kris skulle dock kunna leda till strukturella försämringar av svensk ekonomi, vilket i så fall skulle försvaga hållbarheten. Tidigare erfarenhet av finanspolitiken under lågkonjunktur understryker dessutom att det finns en risk att åtgärder som endast är tänkta att påverka de offentliga finanserna tillfälligt i slutändan ändå får permanenta effekter på skatter och utgifter. I ett alternativscenario visar det sig att en permanent och ofinansierad höjning av transfereringarna med en procent leder till en försämring av hållbarheten med 0,8 procent av BNP.

Det finns därutöver en betydande osäkerhet kring de beräkningsantaganden som gjorts. Exempelvis förutsätts det att kostnaderna inom vård och omsorg inte ökar mer än vad som är demografiskt motiverat. Historiskt sett har kostnaderna dock ökat mer än så. Om kostnaderna antas öka med drygt 0,2 procent mer per år än vad som är demografiskt motiverat försämras hållbarheten markant, med motsvarande 7,7 procent av BNP. Å andra sidan görs i grundkalkylen ett pessimistiskt antagande att utträdesåldern från arbetsmarknaden på längre sikt är konstant.[57] Tillsammans med den ökande medellivslängden innebär det att en allt större andel av livet kommer att tillbringas som pensionär. Antas det i stället att man i framtiden liksom i dag tillbringar drygt 1/3 av det vuxna livet som pensionär, skulle hållbarheten förbättras med motsvarande 1,3 procent av BNP.

Sammantaget visar beräkningarna att finanspolitiken är näst intill långsiktigt hållbar, men också att det finns betydande osäkerhet. Hållbarheten kan lätt äventyras om en eller flera sämre omständigheter skulle inträffa. Detta understryker även vikten av att fortlöpande följa och analysera finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Det ska dock framhållas att svensk finanspolitik ur ett internationellt perspektiv är väl rustad för att möta de demografiska utmaningarna.[58]

12.2 Den offentliga sektorns framväxt

De offentliga välfärdssystemen har sedan början av 1900-talet successivt byggts ut och kostnaderna för både offentliga transfereringar och offentlig konsumtion har stigit markant. Särskilt under 1960- och 1970-talet expanderade den offentliga sektorn kraftigt (se diagram 12.1). År 1950 utgjorde de offentliga utgifterna närmare 24 procent av BNP, medan utgiftskvoten 1980 hade ökat till 60 procent av BNP. Utgiftskvoten minskade något under 1980-talet men ökade sedan kraftigt till följd av 90-talskrisen och låg 1993 på 69 procent av BNP. Sedan dess har utgiftskvoten successivt sjunkit till närmare 51 procent av BNP 2008. Expansionen av den

[56] Statistiska centralbyrån, Hushållens Ekonomi (HEK), 2004.

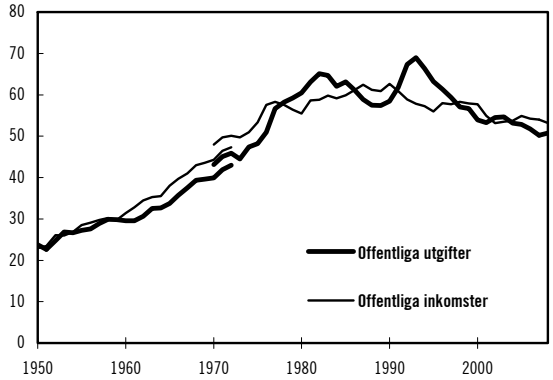
[57] En viss förskjutning av utträdesåldern antas ske de kommande 20 åren till följd av tidigare genomfört politik.

[58] Se även avsnitt 12.6.3.

offentliga sektorn har finansierats genom en motsvarande ökning av de offentliga inkomsterna. Inkomsterna ökade till som mest 63 procent av BNP 1990. I spåren av 1990-talskrisen och 1991 års skattereform minskade inkomstkvoten något och låg under senare delen av 1990-talet på runt 58 procent av BNP. Sedan 2000 har inkomstkvoten sjunkit ytterligare till 53 procent av BNP 2008.

Diagram 12.1 Offentliga utgifter och inkomster, 1950–2008

Procent av BNP

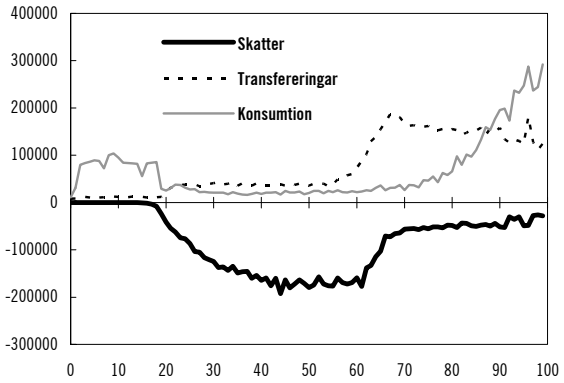


Källa: Statistiska centralbyrån.

Utbyggnaden av den offentliga sektorn och välfärdssystemen innebär att en stor del av rikets inkomster omfördelas mellan hushållen. Omfördelningen sker exempelvis mellan grupper med olika inkomst, hälsostatus och arbetsförmåga. En betydande del – närmare 3/4 – av denna omfördelning sker över *livscykeln*, dvs. mellan olika åldersgrupper. Barn, unga och äldre är nettomottagare av offentliga tjänster och transfereringar, medan yrkesverksamma är nettobetalare till den offentliga sektorn.

Diagram 12.2 Offentliga inkomster och utgifter i genomsnitt per ålder, 2004

Kronor

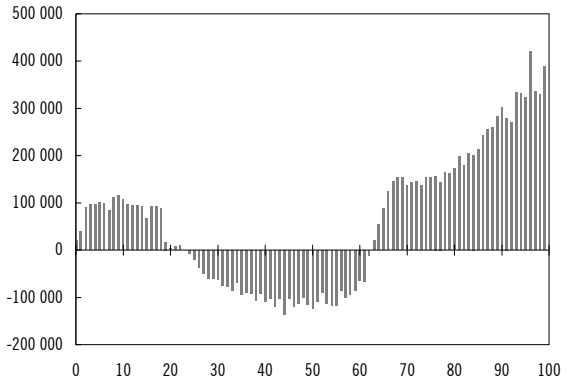


Anm: Inbetalda skatter till den offentliga sektorn anges med negativa värden, medan erhållna transfereringar och offentliga tjänster anges med positiva värden.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Diagram 12.2 visar hur inbetalda skatter (negativa värden), erhållna transfereringar och konsumtion av offentliga tjänster (positiva värden) varierar över livscykeln. Om dessa kvittas mot varandra fås *netto* vad som erhållits från den offentliga sektorn vid olika åldrar (se diagram 12.3). Under livets första 20 år är en genomsnittlig individ nettoförmånstagare från offentlig sektor, framför allt till följd av konsumtion av barnomsorg och utbildning. Från ca 20-årsåldern ökar skatteinbetalningarna och en genomsnittlig individ blir då nettobetalare till offentlig sektor. Skatteinbetalningarna ökar med åldern och når sin högsta nivå runt 50-årsåldern. Mellan 55 och 65 års ålder ökar transfereringarna, bland annat på grund av ökade utbetalningar av sjuk- och aktivitetsersättning och ålderspension. Från 75-årsåldern ökar även konsumtionen av välfärdstjänster kraftigt, framför allt till följd av ökade kostnader för äldreomsorg. Detta innebär att en genomsnittlig individ blir nettoförmånstagare från ca 63 års ålder.

Diagram 12.3 Offentliga nettoutgifter per ålder, 2004

Kronor



Anm: Offentliga nettoutgifter beräknas som summan av transfereringarna och den offentliga konsumtionen minus skatter.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

12.3 Den demografiska utvecklingen

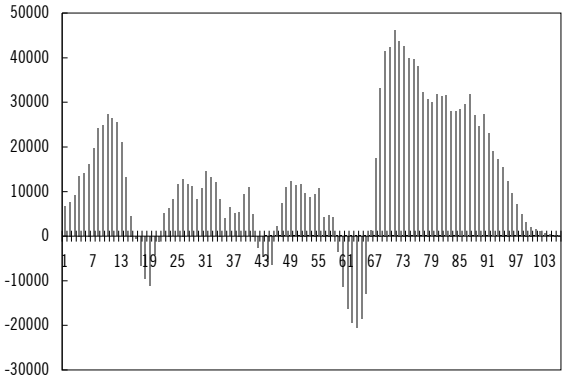
Under detta århundrade väntas Sveriges demografiska struktur förändras kraftigt. Statistiska centralbyrån (SCB) publicerar varje vår framskrivningar av den demografiska utvecklingen.[59] På kort sikt är det två omständigheter som dominerar. Den första är att den stora grupp av personer som föddes på 1940-talet inom några år uppnår pensionsålder och väntas lämna arbetslivet. Detta leder till ett ökat antal pensionärer och färre förvärvsarbetande. Den andra omständigheten är att den stora grupp av personer som är födda kring 1990 uppnår åldrar då de lämnar gymnasieskolan och går över till arbetslivet eller högre studier. Detta medför på kort sikt att efterfrågan på gymnasieutbildning minskar, efterfrågan på högre utbildning ökar och att arbetskraftsutbudet i yngre åldrar ökar.

På längre sikt är det särskilt en faktor som dominerar den demografiska utvecklingen och påverkar den svenska ekonomin. Under många år har dödsriskerna[60] bland de äldre minskat kraftigt och medellivslängden ökat.[61] Detta har medfört att de äldre åldersgrupperna utgör en allt större andel av befolkningen. Denna utveckling väntas fortsätta framöver. Utöver ökad medellivslängd har även en minskad fruktsamhet medfört att andelen yngre i befolkningen har minskat. Den summerade fruktsamheten[62] minskade från i genomsnitt 2 barn per kvinna under perioden 1900–1965 till i genomsnitt 1,78 barn per kvinna under perioden 1970–2000. Den har under senare år ökat och väntas framöver ligga på en stabil nivå på 1,87 barn per kvinna.

I början av 2009 var folkmängden i Sverige 9,3 miljoner invånare. Fram till 2060 beräknas folkmängden öka till 10,5 miljoner. I diagram 12.4 visas hur befolkningens åldersammansättning förändras mellan 2008 och 2060. Antalet personer 65 år och äldre väntas öka kraftigt till följd av den ökade medellivslängden. Däremot kommer antalet personer i åldersgrupperna 15–20, 41–44 och 58–64 år att minska.

Diagram 12.4 Förändring i folkmängden efter ålder, 2008–2060

Antal personer



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Förändringen i befolkningens sammansättning kan även visas genom försörjningskvoter där antalet personer i icke-yrkesverksam ålder (0–19 år och 65 och äldre) ställs i relation till antalet personer i yrkesverksam ålder (20–64 år), se diagram 12.5.

Yngrekvoten, dvs. antalet personer 0–19 år i förhållande till antalet personer 20–64 år, har sedan 1950 minskat på grund av den fallande fruktsamheten. Från omkring 2020 förväntas yngrekvoten dock stabiliseras runt 42 procent.

[59] Senaste framskrivning är från maj 2008.

[60] Dödsrisken anger sannolikheten att dö vid en given ålder.

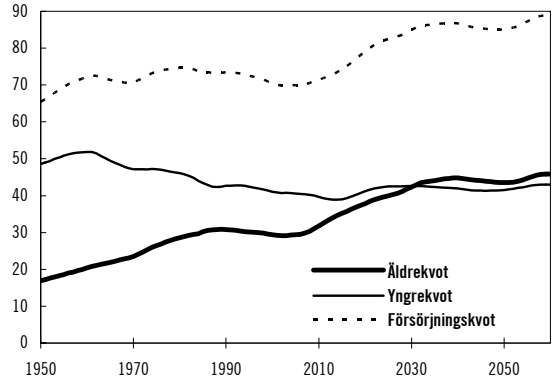
[61] Som exempel på den snabba ökningen i medellivslängden kan man nämna att medellivslängden för kvinnor vid 65 års ålder, ökade med 7 år mellan 1950 och 2006 (från 79 till 86 år). (Hans Lundström [2008], Många gamla i framtidens EU-länder, *Välfärd* 1, Statistiska centralbyrån).

[62] Den summerade fruktsamheten är ett mått på det antal barn en kvinna skulle få i genomsnitt om fruktsamheten förblev den samma som under det år för vilket man gör beräkningen.

Äldrekvoten, dvs. antalet personer 65 år och äldre i förhållande till antalet personer 20–64 år, har ökat från 17 procent 1950 till 30 procent 2008. Fram till 2060 väntas äldrekvoten öka till 46 procent. Man kan även beräkna en ålderskvot för gruppen 80 år och äldre.[63] År 2060 förväntas denna ålderskvot vara 16 procent jämfört med 9 procent 2008. Intressant i detta sammanhang är att hela denna ökning förväntas ske mellan 2020 och 2030.

Den stigande äldrekvoten kompenserades under lång tid av att yngrekvoten föll vilket resulterat i att försörjningskvoten (summan av yngrekvoten och äldrekvoten) sedan 1950 varierat kring 70 procent. Från och med 2010 ökar försörjningskvoten och 2060 uppgår den till 89 procent.

Diagram 12.5 Demografiska försörjningskvoter, 1950–2060



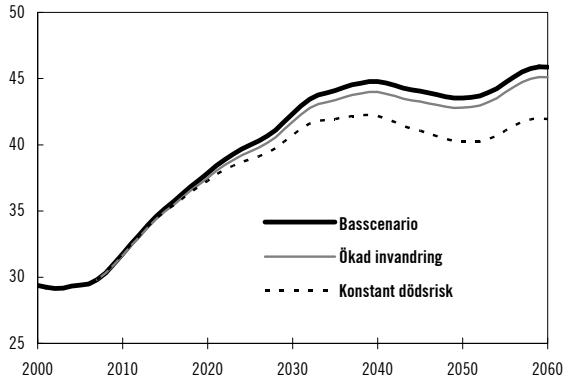
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.
Anm. Yngrekvot: Befolkningen 0–19 år som andel av befolkningen 20–64 år.
Äldrekvot: Befolkningen 65 år och äldre som andel av befolkningen 20–64 år.
Försörjningskvot: Summan av yngrekvot och äldrekvot.

Det är förstås en betydande osäkerhet kring de antaganden som ligger till grund för framskrivningarna. I diagram 12.6 visas resultatet av två förändringar i antaganden. En ökad årlig invandring med 10 procent medför att äldrekvoten 2060 blir marginellt lägre, 45 procent i stället för 46 procent. Om dödsriskerna och därmed medellivslängden skulle ligga kvar på dagens nivå blir äldrekvoten i stället 42 procent 2060. I ytterligare ett scenario, som inte redovisats i diagrammet, antas att den summerade fruktsamheten är 5 procent högre för svenskfödda kvinnor, dvs. den ligger på runt 1,95. I detta fall blir äldrekvoten 44 procent 2060.

[63] Antalet personer 80 år och äldre i förhållande till antalet personer 20–64 år.

Diagram 12.6 Äldrekvoten vid olika antaganden

Procent



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.
Anm. Äldrekvot: Befolkningen 65 år och äldre som andel av befolkningen 20–64 år.

Sett ur ett internationellt perspektiv är den demografiska utvecklingen i Sverige relativt gynnsam. Förenta Nationerna (FN) uppskattar att äldrekvoten i Europa som helhet kommer att öka till 52 procent 2050. Särskilt i Italien, Spanien och Tyskland väntas äldrekvoten öka kraftigt till mellan 64 och 68 procent 2050. Det är framför allt den låga fruktsamheten i dessa länder som bidrar till att äldrekvoten blir högre jämfört med Sverige.

Tabell 12.1 Äldrekvoter i olika länder, 2000 och 2050

Procent

	2000	2050
Sverige	*29,3*	*44,8*
Storbrittanien	26,9	41,5
Spanien	27,2	65,2
Italien	29,8	68,2
Tyskland	26,2	64,2
Frankrike	27,6	52,5
Nord Amerika	20,9	39,7
Europa	24,3	52,0
Världen	12,7	28,2

Källa: Förenta Nationerna, 2008.

12.4 Arbetsmarknaden och personer med transfereringsinkomster

Förändringarna i de offentliga finanserna framöver är starkt beroende av utvecklingen på arbetsmarknaden.

Det antas som utgångspunkt att arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden är kon-

stant på 2007 års nivå inom grupper fördelade på ålder, kön och födelseland. Dessutom har det antagits att regeringens politik på lång sikt medför att sysselsättningen ökar med 2,8 procent (se budgetpropositionen för 2009). Som en direkt följd av den ekonomiska krisen väntas förändringarna på arbetsmarknaden dock ske något senare jämfört med tidigare bedömning. Sammantaget innebär detta att antalet personer i arbetskraften ökar med närmare 184 000 personer fram till 2060 och att sysselsättningen ökar med 192 000 personer. Under samma period ökar befolkningen i arbetsför ålder med endast 130 000 personer.

Tabell 12.2 Befolkningen, sysselsättningen och arbetskraften, 2008 och 2060

Tusental personer och procentuell förändring

	2008	2060	Förändring i procent
Arbetskraften, 16–64 år	4 701	4 885	3,9
Sysselsatta, 16–64 år	4 484	4 676	4,3
Befolkningen, 16–64 år	5 937	6 070	2,2

Anm: Arbetskraften och sysselsatta anges exklusive heltidsstuderande arbetssökande.
Källa: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Antalet personer med transfereringsinkomster ökar också mellan 2008 och 2060. Det är framför allt antalet pensionärer som ökar. Ökningen är en direkt följd av befolkningsutvecklingen, samt att pensionsåldern förutsätts vara densamma som idag. För de flesta innebär detta att ålderspensionen tas ut vid 65 års ålder. Övriga personer med transfereringsinkomster utgör en relativt konstant andel av befolkningen.

12.5 De offentliga finanserna

Detta avsnitt beskriver framskrivningarna av de offentliga finanserna i grundkalkylen (*basscenariot*). I bilaga 4 till denna proposition ges en fördjupad redogörelse för framskrivningsprinciperna och modellerna som används.

En naturlig utgångspunkt för beräkningarna är en situation där dagens skatte- och välfärdssystem är oförändrade. Beräkningarna ska därmed inte uppfattas som en prognos, utan snarare som en beskrivning av hur de offentliga utgifterna och intäkterna utvecklas, *om de nuvarande skatte- och välfärdssystemen bibehålls.* Detta ger en god utgångspunkt för att analysera konsekvenserna av de demografiska förändringarna samt vilka eventuella problem som kan tänkas uppstå för finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.

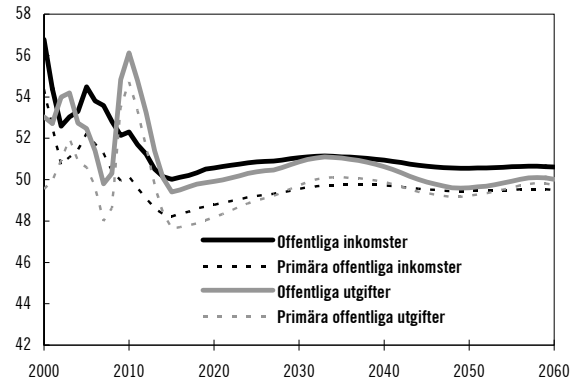
Kalkylen är förknippad med stor osäkerhet. I syfte att fördjupa analysen studeras i avsnitt 12.6 ett antal alternativa scenarier som belyser känsligheten i kalkylerna för olika beräkningsantagandena. Därmed kan man skapa sig en viss uppfattning om hur robust finanspolitiken är i förhållande till olika riskfaktorer.

12.5.1 Den offentliga sektorns inkomster

Skatte- och avgiftssatserna hålls konstanta efter 2012 och den offentliga sektorns inkomster styrs därefter huvudsakligen av demografiska faktorer samt av utvecklingen på arbetsmarknaden.

Diagram 12.7 Primära och totala offentliga utgifter och inkomster, 2000–2060

Procent av BNP



Källa: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

De primära offentliga inkomsterna, som 2008 utgjorde 50,4 procent av BNP, beräknas minska till 48,2 procent av BNP 2015. [64] Därefter ökar de primära offentliga inkomsterna successivt till 49,5 procent av BNP 2030 för att sedan vara relativt konstanta (se diagram 12.7). Ökningen beror på att skatteintäkterna från hushållens konsumtion ökar mellan 2012 och 2030 på grund av ökad konsumtion dessa år. Anledningen till detta är bland annat att sparandet bland de äldre är lägre än det genomsnittliga sparandet i befolkningen. När andelen äldre ökar kan där-

[64] Med *primära* inkomster avses alla inkomster utom kapitalavkastning.

med sparandet väntas minska och konsumtionen öka.[65]

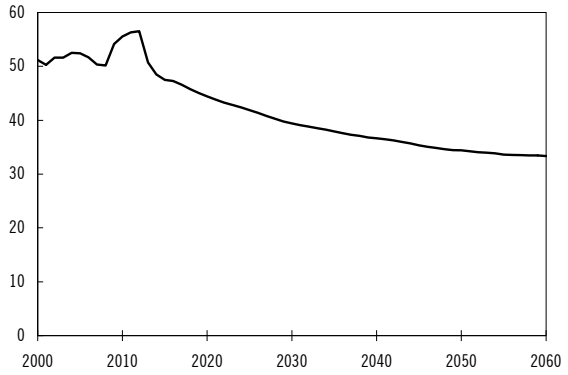
12.5.2 Den offentliga sektorns utgifter

De primära offentliga utgifterna, som 2008 utgjorde 48,6 procent av BNP, beräknas öka till 49,7 procent av BNP 2060, huvudsakligen till följd av förändringarna i befolkningsstrukturen.[66] Ökningen av äldrekvoten påverkar särskilt utgifterna till sjukvård och äldreomsorg, medan förändringarna i pensionsutgifterna är relativt små.

Pensionsutgifterna som andel av BNP beräknas öka från 8,1 procent 2008 till som högst 8,4 procent i början av 2030-talet, för att sedan sjunka ner mot 7,6 procent 2060. Det är 90-talets pensionsreform som innebär att ökningen i äldrekvoten får en relativt begränsad effekt på pensionsutgifterna. Som tidigare nämnts antas det att pensionsåldern är konstant, vilket innebär att pensionerna minskar när medellivslängden ökar (se diagram 12.8). Dessutom har premiepensionssystemet i nationalräkenskaparna flyttats till privat sektor vilket innebär att pensionsutbetalningarna genom ålderspensionssystemet minskar något.[67]

Diagram 12.8 Ålderspension per person 65 år och äldre, 2000–2060

Procent av genomsnittlig lön



Källa: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Utgifterna för sjukvård och äldreomsorg beräknas öka från 10,5 procent av BNP 2008 till drygt 12,7 procent av BNP 2060. Anledningen till uppgången är framför allt att utnyttjandemönstret av offentliga tjänster antas vara konstant över tiden. Exempelvis antas det att en 75-årig kvinna använder lika mycket sjukvård och äldreomsorg i dag som 2060. När andelen äldre i befolkningen ökar kommer därmed även kostnaderna för sjukvård och äldreomsorg att öka.

Eftersom yngrekvoten minskar något kommer även utgifterna för barnomsorg och utbildning att minska från 6,8 procent till 6,5 procent av BNP. Sammantaget ökar den offentliga konsumtionen från 26,4 procent av BNP 2008 till 27,4 procent av BNP 2060, en ökning med en procentenhet.

Förändringen i den offentliga konsumtionen är nu större jämfört med tidigare beräkningar, exempelvis i budgetpropositionen för 2009. Å ena sidan innebär nya uppgifter från SCB för de åldersfördelade utgifterna att kostnaderna för sjukvård och äldreomsorg på längre sikt blir lägre. Å andra sidan har framskrivningsprinciperna för vissa delar av den offentliga konsumtionen ändrats. Priserna för bland annat förbrukningen i offentlig sektor ökar på längre sikt i linje med löneutvecklingen, vilket innebär en högre offentlig konsumtion på sikt.

12.5.3 Finansiellt sparande i den offentliga sektorn

Det finansiella sparandet uppgick 2008 till 2,5 procent av BNP och väntas minska till -3,8 procent av BNP 2010. Under åren 2011–2015 antas svensk ekonomi gradvis anpassa sig mot ett normalt resursutnyttjande med högre sysselsättning och lägre arbetslöshet. Detta innebär att inkomsterna ökar och att utgifterna minskar kraftigt dessa år och 2015 uppgår det finansiella sparande till 0,6 procent av BNP.

Bland annat till följd av den demografiska utvecklingen kommer det finansiella sparandet att minska till 0,3 procent av BNP 2060.

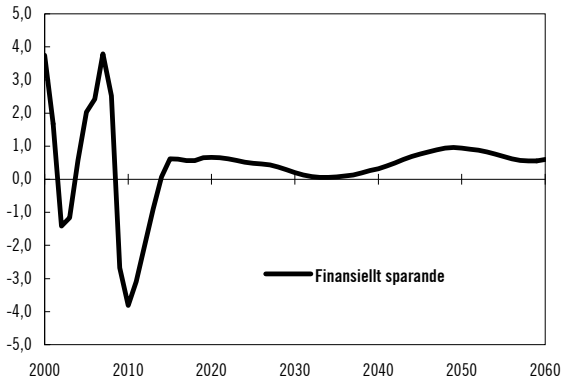
[65] Se SOU 2008:108, bilaga 1, s. 80.

[66] Med *primära* utgifter avses alla utgifter utom skuldräntor.

[67] Enligt beslut av EU:s statistikorgan EUROSTAT räknas inte premiepensionssystemet till den offentliga sektorn i nationalräkenskaperna.

Diagram 12.9 Finansiellt sparande, 2000–2060

Procent av BNP



Källa: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

12.6 Hållbarhetsanalys

De demografiska förändringarna kan tillsammans med den tydliga åldersprofilen för de offentliga nettoutgifterna komma att sätta finanspolitiken under ett visst tryck. Frågan uppstår därmed om dagens finanspolitik kan upprätthållas även med de demografiska förändringar som vi står inför eller om finanspolitiken och välfärdssystemen måste anpassas efter de nya demografiska förhållandena.

12.6.1 Hur mäts hållbarheten?

Finanspolitiken är inte långsiktigt hållbar om de skatteintäkter och övriga intäkter som följer av dagens skatte- och avgiftsregler är otillräckliga för att över tiden finansiera de utgifter som följer av dagens välfärdssystem.[68]

Det finns ett antal olika mått på finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Ett vanligt använt mått är den så kallade *S2-indikatorn* som anger den permanenta budgetförstärkning (positivt tecken) eller budgetförsvagning (negativt tecken) som måste genomföras för att finanspolitiken ska vara strikt långsiktigt hållbar.[69] En S2-indikator på en procent av BNP innebär alltså att en permanent höjning av skatterna eller minskning av utgifterna motsvarande en procent av BNP måste genomföras för att finanspolitiken ska vara strikt långsiktigt hållbar.

Ett nära besläktat mått är *nödvändigt primärt sparande* (NPS).[70] Detta mått anger det genomsnittliga primära sparandet som borde förekomma under en viss period om finanspolitiken ska vara långsiktigt hållbar. I denna proposition används perioden 2013–2019, dvs. de första sju åren av långsiktskalkylerna. En NPS på en procent av BNP innebär alltså att ett primärt sparande på en procent av BNP i genomsnitt under åren 2013–2019 är konsistent med en långsiktigt hållbar finanspolitik.

De ovannämnda måtten beskrivs mer utförligt i bilaga 4.

12.6.2 Några hållbarhetsberäkningar

I *basscenariot* är finanspolitiken näst intill långsiktigt hållbar med en S2-indikator på 0,5 (se tabell 12.3). Detta innebär att en strikt långsiktigt hållbar finanspolitik uppnås genom en permanent skattehöjning eller utgiftsminskning motsvarande 0,5 procent av BNP. Åtstramningen motsvarar drygt 16 miljarder kronor i dagsläget. Beräkningarna visar även att man under 7-årsperioden 2013–2019 borde ha ett genomsnittligt primärt sparande på 0,8 procent för att finanspolitiken ska vara strikt hållbar (S2=0).

S2-indikatorn har försämrats med 0,6 procentenheter jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2009. Det är framför allt förändringen av framskrivningsprincipen för den offentliga konsumtionen som medför att hållbarheten har försämrats.[71]

Som tidigare nämnts är hållbarhetskalkyler förknippade med stora osäkerheter. Nedan

[68] Den teoretiska definitionen av en långsiktig hållbar finanspolitik är att nuvärdet av de framtida primära budgetsaldon som kan antas uppkomma vid oförändrade skattesatser och regler för de offentliga utgifterna ska vara lika stort som dagens utestående nettoskuld.

[69] S2-indikatorn beskrivs i EU-kommissionen, The long-term sustainability of public finances, *European Economy*, 4/2006. Indikatorn beskrivs även kort i bilaga 4.

[70] Från engelskans *required primary balance*.

[71] Den så kallade beräkningstekniska justeringen som i budgetpropositionen 2009 bidrog till högre transfereringsutgifter motsvarande 3,3 procent av BNP från 2015 och framåt är borttagen. Den beräkningstekniska justeringen innebar att S2 i budgetpropositionen för 2009 försämrades med runt 2,6 procentenheter.

beskrivs ett antal alternativa scenarier som belyser känsligheten i kalkylerna för olika förändringar av beräkningsantagandena. I bilaga 4 ges en mer detaljerad beskrivning av scenarierna.

Risker i samband med den ekonomiska krisen

Sverige är mitt uppe i den värsta ekonomiska krisen sedan 1990-talet. Det har i basscenariot antagits att ekonomin återhämtar sig så att den 2015 har anpassat sig mot ett normalt konjunkturläge. Skulle den ekonomiska krisen bli djupare eller mer långvarig än väntat kommer hållbarheten endast att försämras marginellt, så länge krisen inte innebär strukturella förändringar för svensk ekonomi eller en kraftig ökning av skulden. Det kan finnas en viss risk att krisen leder till permanenta försämringar på arbetsmarknaden, vilket i så fall skulle försämra hållbarheten (se scenarierna nedan kring arbetsmarknadsrisker). Tidigare erfarenhet av finanspolitiken under lågkonjunktur understryker dessutom att det finns en risk att åtgärder som endast är tänkta att påverka de offentliga finanserna tillfälligt i slutändan ändå får permanenta effekter på skatter och utgifter. I ett scenario (*ofinansierad transferering*) har det antagits att en ofinansierad reform genomförs som permanent ökar transfereringarna till hushållen med motsvarande en procent av BNP. Detta försämrar hållbarheten enligt S2-indikatorn med motsvarande 0,8 procent av BNP

Tabell 12.3 Hållbarhetsindikatorer i de olika scenarierna

Procent av BNP

	S2	NPS	Nettoskuld 2060
Basscenario	0,5	0,8	-17,7
Ofinansierad transferering	1,3	0,8	29,4
Högre vårdkostnader	8,2	8,3	53,5
Förbättrad hälsa	0,0	0,3	-26,0
Högre produktivitet	0,8	1,1	-13,1
Bättre integration	0,0	0,5	-47,9
Högre arbetslöshet	1,1	1,3	10,3
Lägre arbetskraftsdeltagande	0,9	1,1	1,2
Högre utträdesålder	-0,8	-0,5	-42,3

Osäkerhet kring kostnader för sjukvård och äldreomsorg

I basscenariot antas den offentliga konsumtionen öka i takt med demografin. Historiskt sett har den offentliga konsumtionen dock ökat mer än vad som är demografiskt motiverat, motsvarande runt 0,7 procentenheter per år. En anledning till detta är förmodligen att efterfrågan på tjänster ökar när inkomsterna stiger. Dessutom skapar den teknologiska utvecklingen, inte minst inom det medicinska området, ständigt nya möjligheter och behov, vilket kan leda till ett högre kostnadstryck. I ett alternativscenario (*högre vårdkostnader*) har det antagits att kostnaderna för sjukvård och äldreomsorg ökar med 0,2 procentenheter mer än vad som är demografiskt motiverat. Detta leder till en kraftig försämring av hållbarheten enligt S2-indikatorn med motsvarande 7,7 procent av BNP.

Det antas i basscenariot att utnyttjandemönstret av offentliga tjänster är oförändrat över tiden. Utnyttjandet av sjukvård hålls därmed konstant inom grupper definierade på ålder och kön. En vanlig invändning mot att en åldrande befolkning medför ökade utgifter för vård och omsorg, är att de äldre blir friskare och att kostnaderna för vård snarare ökar mot slutet av livet än med ökande ålder. En rent demografisk framskrivning kan enligt detta synsätt överdriva kostnadstrycket. I ett alternativscenario (*förbättrad hälsa*) förskjuts de åldersspecifika kostnaderna för vård och omsorg uppåt i åldrarna i takt med att medellivslängden ökar. Den återstående medellivslängden för en 65 årig man ökar exempelvis med 2 år fram till 2030.[72] Det antas därmed att vård- och omsorgsbehovet för en 70-årig man 2030 är detsamma som för en 68-årig man 2008. Detta förbättrar hållbarheten enligt S2-indikatorn med 1,1 procent av BNP.

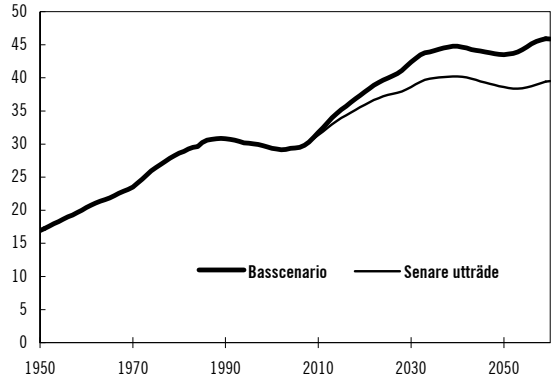
[72] I dag förväntas en 65-årig man bli 82,8 år, att jämföra med 84,8 år 2030.

Senarelagt utträde från arbetsmarknaden

I basscenariot antas utträdesåldern från arbetsmarknaden på längre sikt vara konstant.[73] Detta innebär tillsammans med den ökade medellivslängden att en allt större andel av livet tillbringas utanför arbetsmarknaden. Pensionsreformen ger dock incitament till att senarelägga utträdet från arbetsmarknaden. Om även hälsan förbättras kommer detta att underlätta en sådan förändring i beteende. I ett alternativscenario (*högre utträdesålder*) antas det att andelen av det vuxna livet som tillbringas på arbetsmarknaden även framöver ligger konstant runt 2/3. Detta sker genom en senareläggning av utträdesåldern. Exempelvis antas det att utträdesåldern för män ökar med 1,3 år fram till 2030 och med 2,4 år fram till 2060. Därmed ökar den *effektiva äldrekvoten* inte lika kraftigt och ligger på 40 procent 2060, jämfört med 46 procent i basscenariot (se diagram 12.10). Detta medför att hållbarheten enligt S2-indikatorn förbättras med 1,3 procent av BNP.

Diagram 12.10 Effektiv äldrekvot vid senare utträde från arbetsmarknaden

Procent



Källa: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Osäkerhet kring arbetsmarknadens utveckling

I basscenariot antas på längre sikt arbetslösheten ligga på 4,3 procent och arbetskraftsdeltagandet på runt 80,5 procent.[74] Det finns dock en viss osäkerhet kring den framtida utvecklingen på arbetsmarknaden. Osäkerheten kring effekterna av regeringens politik samt eventuella strukturella återverkningar av den ekonomiska krisen kan exempelvis innebära en sämre utveckling på arbetsmarknaden. I ett alternativscenario (*högre arbetslöshet*) antas arbetslösheten vara en procentenhet högre på längre sikt. Detta innebär att hållbarheten enligt S2-indikatorn försämras med motsvarande 0,6 procent av BNP. Om både arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden skulle vara en procentenhet lägre på sikt kommer hållbarheten att försämras med motsvarande 0,4 procent av BNP (*lägre arbetskraftsdeltagande*).

I scenariot *bättre integration* av utrikes födda på arbetsmarknaden antas att arbetskraftsdeltagandet bland utrikes födda närmar sig nivåerna för svenskfödda med en tredjedel. Detta ger ett högre arbetskraftsdeltagande, ökade offentliga inkomster och lägre utgifter. Effekten är att hållbarheten mätt med S2-indikatorn förbättras med 0,5 procent av BNP.

Osäkerhet kring produktivitetsutvecklingen

Näringslivets produktivitetstillväxt antas på längre sikt vara 2,2 procent per år. I scenariot *högre produktivitetstillväxt* antas produktiviteten i stället öka med runt 2,5 procent per år. Eftersom en ökad produktivitetstillväxt även medför att lönerna inom den offentliga sektorn ökar, försämras hållbarheten enligt S2-indikatorn med 0,3 procent av BNP.

12.6.3 Internationella bedömningar

Även OECD och EU-kommissionen gör bedömningar av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. [75]

[73] Det är viktigt att skilja på *utträdesålder* och *pensionsålder*. Pensionsåldern är den ålder från vilken individen tar ut sin allmänna ålderspension och utträdesåldern är den ålder då individen lämnar arbetskraften. Dessa två händelser sker inte nödvändigtvis samtidigt. I samtliga beräkningar antas pensionsåldern vara konstant. Utträdesåldern antas däremot öka något de kommande 20 åren till följd av tidigare genomfört politik.

[74] Arbetslösheten och arbetskraftsdeltagandet avser tidigare svensk definition, dvs. åldersgruppen 16–64 år exklusive heltidsstuderande arbetssökande.

[75] OECD (2009), Economic Outlook Interim Report, Paris och EU-kommissionen (2008), Public Finances in the EMU – 2008, Bryssel.

EU-kommissionen beräknar att S2-indikatorn för Sverige är -0,5 procent av BNP, vilket innebär att en utgiftsökning eller skatteminskning på 0,5 procent av BNP kan genomföras utan att finanspolitikens långsiktiga hållbarhet äventyras. Detta kan jämföras med en S2-indikator för Euroområdet och EU på 2,3 respektive 2,5 procent av BNP. Det bör poängteras att S2-indikatorn som beräknats av EU-kommissionen inte är direkt jämförbar med S2-indikatorn som beräknats i denna proposition. För det första utgår EU-kommissionens mått från den offentliga sektorns bruttoskuld, medan beräkningarna i denna proposition utgår från nettoskulden.[76] För det andra görs andra antaganden kring utvecklingen framöver för den offentliga sektorn och svensk ekonomi. Exempelvis antar EU-kommissionen att den ökade medellivslängden även medför bättre hälsa och därmed lägre vårdkostnader vid given ålder.

OECD och EU-kommissionen tar även fram hållbarhetsmått som baserar sig på att skulden ska stabilisera sig på en viss nivå i ett givet framtida år. EU-kommissionen beräknar exempelvis att med en permanent utgiftsökning eller skattesänkning på runt 3 procent av BNP skulle Sveriges Maastrichtskuld stabilisera sig på 60 procent av BNP till 2050.[77] OECD har på ett liknande sätt beräknat att om den offentliga skulden i Sverige ska hållas konstant på 2010 års nivå från 2050 bör en permanent utgiftsökning eller skattesänkning på 0,6 procent av BNP genomföras.

I alla de ovannämnde jämförelser ligger Sverige bland de länder som är bäst rustade för att möta de demografiska utmaningarna.[78]

12.6.4 Är finanspolitiken långsiktigt hållbar?

Enligt basscenariot är finanspolitiken näst intill långsiktigt hållbar. För att finanspolitiken ska vara långsiktigt hållbar i strikt mening skulle skatterna behöva höjas eller utgifterna minskas med motsvarande 0,5 procent av BNP och de primära överskotten under perioden 2013–2019 borde ligga på i genomsnitt 0,8 procent av BNP.

Det finns dock betydande osäkerhet kring beräkningarna. Hållbarheten kan lätt äventyras om en eller flera sämre omständigheter skulle inträffa. Om exempelvis vårdkostnaderna ökar mer än vad som är demografiskt motiverat eller arbetslösheten blir högre än vad som antas i grundkalkylen kommer större finanspolitiska åtgärder att behöva genomföras. Om dagens välfärdssystem ska bibehållas även i framtiden är det därför nödvändigt att underskotten de närmaste åren är tillfälliga och hanterbara samt att en stram finanspolitik förs när konjunkturen vänder upp. Det är även viktigt att kontinuerlig följa och analysera finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.

[76] Det är teoretiskt sett mer korrekt att utgå från nettoskulden.

[77] Detta är den så kallade S1-indikatorn.

[78] Se även avsnitt 4.2.1.

13

Ändrad fördelning av ändamål och verksamheter på utgiftsområden

13 Ändrad fördelning av ändamål och verksamheter på utgiftsområden

13.1 Ändrad fördelning av ändamål och verksamheter på utgiftsområden

Enligt tilläggsbestämmelserna 5.12.1 till riksdagsordningen ska beslut om vilka ändamål och verksamheter som ska innefattas i ett utgiftsområde fattas i samband med beslut om den ekonomiska vårpropositionen.

De nedan föreslagna ändringarna av vilka ändamål och verksamheter som bör innefattas i olika utgiftsområden bör tillämpas från och med 2010. De föreslagna ändringarna beaktas inte i de beräkningar för utgiftsområden som ingår i denna proposition. Inför 2010 har regeringen följande förslag till sådana ändringar.

13.1.1 Ansvar för bidragshantering, bolagsredovisning m.m.

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter som avser vissa administrativa uppgifter avseende viss anslags- och bolagsredovisning samt kreditförsörjning som finansieras från det under utgiftsområde 1 Rikets styrelse uppförda anslaget 4:1 *Regeringskansliet m.m.* flyttas till utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning.

Skälen för regeringens förslag: I budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1, utg.omr. 1, s. 37) redovisades förslag om en renodling av Regeringskansliets verksamhet med innebörden att Kammarkollegiet ska svara för exempelvis utbetalningar och kontrollmoment gällande vissa bidrag och anslag, hanteringen av den ekonomiska redovisningen av statliga bolag samt kreditförsörjningen vid inrättandet av nya myndigheter.

I syfte att renodla Regeringskansliets verksamhet föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som avser viss anslags- och bolagsredovisning samt kreditförsörjning från och med 2010 överförs från det under utgiftsområde 1 Rikets styrelse uppförda anslaget 4:1 *Regeringskansliet m.m.* till utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning.

För de beräknade utgiftsområdesramarna för 2010 innebär förslaget att utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning ökar med 4 000 000 kronor samtidigt som utgiftsområde 1 Rikets styrelse minskar med motsvarande belopp.

13.1.2 Länsstyrelsernas uppgifter inom körkorts- och yrkestrafikområdet

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter som avser Länsstyrelsernas uppgifter inom körkorts- och yrkestrafikområdet som finansieras från det under utgiftsområde 1 Rikets styrelse uppförda anslaget 5:1 *Länsstyrelserna m.m.* flyttas till utgiftsområde 22 Kommunikationer.

Skälen för regeringens förslag: Transportstyrelsen bildades den 1 januari 2009. I syfte att åstadkomma en högre effektivitet och säkerställa en väl fungerande rättssäkerhet har regeringen tidigare meddelat sin avsikt att från och med den 1 januari 2010 föra över de uppgifter som länsstyrelserna i dag har inom körkorts- och yrkestrafikområdet till Transportstyrelsen.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter avseende körkorts- och yrkestrafikområdet som bedrivs av länsstyrelserna överförs från det under utgiftsområde 1 Rikets styrelse uppförda anslaget 5:1 *Länsstyrelserna m.m.* till utgiftsområde 22 Kommunikationer.

För de beräknade utgiftsområdesramarna för 2010 innebär förslaget att utgiftsområde 22 Kommunikationer ökar med 129 000 000 kronor och att utgiftsområde 1 Rikets styrelse minskar med motsvarande belopp.

13.1.3 Tillsyns- och tillståndsverksamhet enligt socialtjänstlagen m.m.

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter som avser tillsyns- och tillståndsverksamhet enligt socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och som finansieras från det under utgiftsområde 1 Rikets styrelse uppförda anslaget 5:1 *Länsstyrelserna m.m.* och det under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner uppförda anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* flyttas till utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg.

Skälen för regeringens förslag: I propositionen Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten (prop. 2008/09:160) gör regeringen bedömningen att Socialstyrelsen har bäst förutsättningar att skapa en samlad och effektiv tillsyn av verksamhet som bedrivs enligt socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) samt verksamheter inom hälso- och sjukvården. I propositionen föreslår därför regeringen att Socialstyrelsen ensam ska ha ansvaret för all tillsyn av tillståndspliktig enskilt driven verksamhet enligt socialtjänstlagen och LSS – såväl den löpande som den övergripande.

Mot denna bakgrund föreslås att de ändamål och verksamheter som avser tillsyns- och tillståndsverksamhet enligt socialtjänstlagen och LSS som finansieras från det under utgiftsområde 1 Rikets styrelse uppförda anslaget 5:1 *Länsstyrelserna m.m.* och det under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner uppförda anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning flyttas till* utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg. För de beräknade utgiftsområdesramarna för 2010 innebär förslaget att utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg ökar med 227 000 000 kronor, att utgiftsområde 1 Rikets styrelse minskar med 195 000 000 kronor och att utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner minskar med 32 000 000 kronor.

13.1.4 Ansvar för e-förvaltning, rättsinformation m.m.

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter som avser elektronisk förvaltning (e-normering och E-delegationen) samt rättsinformationssystemet och som finansieras från de under utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning uppförda anslagen 1:1 *Statskontoret* respektive 1:3 *Avveckling av Verket för förvaltningsutveckling m.m.* flyttas till utgiftsområde 1 Rikets styrelse respektive utgiftsområde 4 Rättsväsendet.

Skälen för regeringens förslag: I och med avvecklingen av Verket för förvaltningsutveckling (Verva) överfördes ansvaret för rättsinformationssystemet och verksamheten kring webbplatsen lagrummet.se från Verva till Sveriges Domstolar. Vidare överfördes ansvaret för arbetet med normering inom elektronisk förvaltning till Regeringskansliet. Föreskriftsrätten inom informationssäkerhetsområdet övergick till myndigheten för samhällsskydd och beredskap i samband med bildandet av myndigheten den 1 januari 2009. Under våren 2009 har dessutom en särskild e-delegation inrättats.

I syfte att utveckla, effektivisera och tydliggöra de förändringar av verksamhetsansvar m.m. som skett i samband med avvecklingen av Verva,

föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som avser elektronisk förvaltning samt rättsinformationssystemet, och som finansieras från de under utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning uppförda anslagen 1:1 *Statskontoret* respektive 1:3 *Avveckling av Verket för förvaltningsutveckling m.m.*, flyttas till utgiftsområde 1 Rikets styrelse respektive utgiftsområde 4 Rättsväsendet.

För de beräknade utgiftsområdesramarna för 2010 innebär förslaget att utgiftsområde 1 Rikets styrelse ökar med 18 900 000 kronor, att utgiftsområde 4 Rättsväsendet ökar med 3 400 000 kronor och att utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning minskar med 22 300 000 kronor.

13.1.5 Pensionsadministrationen och bildandet av den särskilda pensionsmyndigheten

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter som avser premiepensionsadministration flyttas från utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning till utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom.

De ändamål och verksamheter som rör Försäkringskassans administration av ålderspension, efterlevandepension och äldreförsörjningsstöd samt bostadstillägg till pensionärer kopplade till dessa förmåner som finansieras från det under utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp uppförda anslaget 2:1 *Försäkringskassan* flyttas till utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom.

Skälen för regeringens förslag: En ny pensionsmyndighet ska inrättas den 1 januari 2010. Riksdagen har godkänt att Premiepensionsmyndigheten (PPM) avvecklas i samband med utgången av 2009 (prop. 2008/09:1, utg.omr. 2, bet. 2008/09:FiU2, rskr. 2008/09:147). PPM:s verksamhet och de delar av Försäkringskassan som avser pensionshantering ska föras över till den nya pensionsmyndigheten.

Den nya myndigheten skapas i syfte att på ett bättre sätt svara upp mot medborgarnas behov av kunskap och information i frågor rörande ålderspensioner. Den nya myndigheten kommer att ansvara för i princip alla pensionsfrågor som staten ansvarar för. Det innebär att myndigheten utöver ålderspension i form av inkomstpension, tilläggspension, premiepension och garantipension, även ska hantera frågor om efterlevandepension och äldreförsörjningsstöd samt bostadstillägg till pensionärer kopplade till dessa förmåner.

Av detta skäl föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som avser premiepensionsadministration flyttas från utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning till utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet för ålderdom. Dessutom föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som rör Försäkringskassans administration av verksamheter gällande ålderspension, efterlevandepension och äldreförsörjningsstöd samt bostadstillägg kopplade till dessa förmåner som finansieras från det under utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp uppförda anslaget 2:1 *Försäkringskassan* flyttas till utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom.

För de beräknade utgiftsområdesramarna för 2010 innebär förslaget att utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom ökar med 154 000 000 kronor och att utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp minskar med motsvarande belopp.

13.1.6 Viss verksamhet inom polisorganisationen

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter vid sekretariatet för Rådet för rättsväsendets informationsförsörjning (RIF-rådet) som finansieras från det under utgiftsområde 4 Rättsväsendet uppförda anslaget 1:1 *Polisorganisationen* flyttas till utgiftsområde 1 Rikets styrelse.

Skälen för regeringens förslag: I enlighet med regeringsbeslut den 5 mars 2009 har Regeringskansliet övertagit ordförandeskapet i Rådet för rättsväsendets informationsförsörjning (RIF-rådet). Genom beslutet upphör rådets sekretariat (RIF-kansliet) vid Rikspolisstyrelsen samtidigt som ansvaret för sekretariatets uppgifter övergår till Regeringskansliet.

Av detta skäl föreslås att de ändamål och verksamheter avseende sekretariatet för Rådet för rättsväsendets informationsförsörjning som finansieras från det under utgiftsområde 4 Rättsväsendet uppförda anslaget 1:1 *Polisorganisationen* flyttas till utgiftsområde 1 Rikets styrelse.

För de beräknade utgiftsområdesramarna för 2010 innebär förslaget att utgiftsområde 1 Rikets styrelse ökar med 6 000 000 kronor och att utgiftsområde 4 Rättsväsendet minskar med motsvarande belopp.

13.1.7 Sveriges ansvar som värdland för Världssjöuniversitetet

Regeringens förslag: De ändamål och de verksamheter som avser Sveriges förpliktelser som värdland i förhållande till Världssjöuniversitetet och som finansieras från det under utgiftsområde 7 Internationellt bistånd uppförda anslaget 1:1 *Biståndsverksamhet* flyttas till utgiftsområde 22 Kommunikationer.

Skälen för regeringens förslag: Sverige är genom avtal med den Internationella sjöfartsorganisationen (International Maritime Organisation, IMO) värdland för Världssjöuniversitetet (World Maritime University, WMU) sedan 1983. För att samla ansvaret för Sveriges förpliktelser avseende den Internationella sjöfartsorganisationen föreslår regeringen att de ändamål och de verksamheter som avser Sveriges förpliktelser som värdland för WMU som finansieras från det under utgiftsområde 7 Internationellt bistånd uppförda anslaget 1:1 *Biståndsverksamhet* flyttas till utgiftsområde 22 Kommunikationer.

För de beräknade utgiftsområdesramarna för 2010 innebär förslaget att utgiftsområde 22 Kommunikationer ökar med 25 000 000 kronor och att utgiftsområde 7 Internationellt bistånd minskar med motsvarande belopp.

13.1.8 Strategisk satsning på vårdvetenskap

Regeringens förslag: Delar av de ändamål och den verksamhet avseende regeringens strategiska satsning på vårdvetenskap som finansieras från det under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg uppförda anslaget 8:2 *Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap: Forskning* flyttas till utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.

Skälen för regeringens förslag: I propositionen Ett lyft för forskning och innovation (prop. 2008/09:50) redogörs för särskilda satsningar på strategiska forskningsområden och hur dessa ska finansieras. I propositionen bedöms att genomförandet av den strategiska satsningen för vårdvetenskap överförs från Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap till Vetenskapsrådet.

Av detta skäl föreslås att delar av de ändamål och verksamheter avseende regeringens strategiska satsning på vårdvetenskap som finansieras från det under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg uppförda anslaget 8:2 *Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap: Forskning* flyttas till utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.

För de beräknade utgiftsområdesramarna för 2010 innebär förslaget att utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning ökar med 20 000 000 kronor och att utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg minskar med motsvarande belopp.

13.1.9 Vissa verksamheter inom kulturområdet för personer med funktionsnedsättning m.m.

Regeringens förslag: Delar av de ändamål och verksamheter inom kulturområdet som är av betydelse för personer med funktionsnedsättning och som finansieras från det under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg uppförda anslaget 4:2 *Bidrag till viss verksamhet för personer med funktionshinder*

flyttas till utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen bedömer att stöd för att främja möjligheterna för personer med funktionsnedsättning att ta del av samhällslivet bör hanteras inom respektive utgiftsområde.

Mot den bakgrunden föreslår regeringen att delar av de ändamål och verksamheter inom kulturområdet som är av betydelse för personer med funktionsnedsättning som finansieras från det under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg uppförda anslaget 4:2 *Bidrag till viss verksamhet för personer med funktionshinder* flyttas till utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid. Den verksamhet som berörs är bl.a. åtgärder för att stärka teckenspråkets ställning samt viss produktion av punktskrift.

För de beräknade utgiftsområdesramarna för 2010 innebär förslaget att utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid ökar med 4 296 000 kronor och att utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg minskar med motsvarande belopp.

13.1.10 Sektorsspecifika ekonomiska uppgifter om primärkommunerna

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter som avser sektorsspecifika ekonomiska uppgifter om primärkommunerna och som finansieras från det under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning uppförda anslaget 1:1 *Statens skolverk* respektive det under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg uppförda anslaget 9:1 *Socialstyrelsen* flyttas till utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning.

Skälen för regeringens förslag: En särskild utredare har fått i uppdrag att göra en översyn av statistikinsamlingen avseende kommunal ekonomi och verksamhet (dir. 2007:146). Utredaren har till regeringen lämnat ett förslag om att ge Statistiska centralbyrån (SCB) ett samlat ansvar för ekonomisk statistik om primärkommunerna genom att ansvaret för vissa sektorsspecifika ekonomiska uppgifter förs över från Statens skolverk och Socialstyrelsen till SCB (SOU 2009:25). Regeringen ser flera fördelar med att ge SCB ett samlat statistikansvar för alla de uppgifter som samlas in genom Räkenskapssammandraget, dvs. den detaljerade redogörelsen för kommunernas och landstingens kostnader.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som avser sektorsspecifika ekonomiska uppgifter om primärkommunerna och som finansieras från det under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning uppförda anslaget 1:1 *Statens skolverk* respektive det under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg uppförda anslaget 9:1 *Socialstyrelsen* flyttas till utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning.

För de beräknade utgiftsområdesramarna för 2010 innebär förslaget att utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning ökar med 2 000 000 kronor, att utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning minskar med 1 000 000 kronor och att utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg minskar med 1 000 000 kronor.

13.1.11 Överföring av viss verksamhet som avser studiestöd

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter som finansieras från de under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning uppförda anslagen 4:1 *Centrala studiestödsnämnden m.m.* och 4:2 *Överklagandenämnden för studiestöd* flyttas till utgiftsområde 15 Studiestöd.

Skälen för regeringens förslag: Den nuvarande indelningen för utgiftsområde 15 Studiestöd och 16 Utbildning och universitetsforskning är inte ändamålsenlig. Verksamheterna hos Centrala studiestödsnämnden och Överklagandenämnden för studiestöd hänger intimt ihop med den verksamhet som bedrivs under utgiftsområde 15 Studiestöd. För att få en sammanhållen verksamhets- och resultatredovisning bör alla anslag som hör till studiestödsverksamheten redovisas under utgiftsområde 15 Studiestöd. Av detta skäl föreslår regeringen att de ändamål och

verksamheter som finansieras från de under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning uppförda anslagen 4:1 *Centrala studiestödsnämnden m.m.* och 4:2 *Överklagandenämnden för studiestöd* flyttas till utgiftsområde 15 Studiestöd.

För de beräknade utgiftsområdesramarna för 2010 innebär förslaget att utgiftsområde 15 Studiestöd ökar med 434 337 000 kronor och utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning minskar med motsvarande belopp.

13.1.12 Innovationsbron

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter avseende Innovationsbron AB som finansieras från det under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning uppförda anslaget 2:56 *Särskilda utgifter inom universitet och högskolor m.m.* flyttas till utgiftsområde 24 Näringsliv.

Skälen för regeringens förslag: I propositionen Ett lyft för forskning och innovation (prop. 2008/09:50) bedömdes att det borde ske en ökad satsning på Innovationsbron AB för tidig marknadskompletterande såddfinansiering och affärsutveckling med syfte att öka skapandet av forsknings- och kunskapsrelaterade affärsidéer med stor marknadspotential. Medlen används för bolagets verksamhet inom kommersialisering av forskning och innovation. Mot denna bakgrund föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter avseende Innovationsbron som finansieras från det under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetens forskning uppförda anslaget *2:56 Särskilda utgifter inom universitet och högskolor m.m.* flyttas till utgiftsområde 24 Näringsliv.

För de beräknade utgiftsramarna för 2010 innebär förslaget att utgiftsområde 24 Näringsliv ökar med 50 000 000 kronor och att utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning minskar med motsvarande belopp.

13.2 Ändrat namn på utgiftsområde

Regeringens förslag: Utgiftsområde 23 ändrar namn till Areella näringar, landsbygd och livsmedel.

Skälen för regeringens förslag: För att tydliggöra vilken verksamhet som bedrivs inom utgiftsområde 23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar bör utgiftsområdet byta namn till Areella näringar, landsbygd och livsmedel.

Till de areella näringarna räknas näringar som använder biologiska och naturgeografiska resurser på land och i vatten. Hit räknas således jordbruk, skogsbruk, fiskerinäringen, jakten och rennäringen.

Förslaget medför ändringar i riksdagsordningen. Ett lagförslag i ärendet finns i avsnitt 3.1.