# Regeringens proposition 2009/10:100

---

## 2010 års ekonomiska vårproposition

Förslag till riktlinjer

# Regeringens proposition 2009/10:100

## 2010 års ekonomiska vårproposition

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 8 april 2010

*Mats Odell*

*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 2011.

Riktlinjerna för den ekonomiska politiken baseras på propositionens övriga innehåll, dvs. en beskrivning av den ekonomiska politikens huvuduppgifter och en uppföljning av sysselsättningspolitiken, 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 Förslag till riksdagsbeslut ... 19

2 Lagförslag ... 23
2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1996:1059) om statsbudgeten ... 23

3 Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken ... 27
3.1 Sammanfattning av förslag och inriktning för den ekonomiska politiken ... 27
3.2 Sveriges väg ur krisen ... 31
3.3 Övergripande mål för den ekonomiska politiken ... 32
3.3.1 Politik för tillväxt och sysselsättning ... 32
3.3.2 Politiken ska bidra till att välfärden kommer alla till del ... 32
3.3.3 Politiken ska bidra till makroekonomisk stabilitet ... 33
3.4 Återhämtningen blir allt tydligare ... 33
3.4.1 Omvärlden är på väg upp ur den djupa svackan ... 34
3.4.2 Mer stabila finansmarknader ... 34
3.4.3 Konsumerande hushåll viktiga för återhämtningen ... 35
3.4.4 Arbetsmarknadssituationen inte så allvarlig som tidigare befarats ... 35
3.4.5 Risker i prognosen ... 39
3.5 Starkare offentliga finanser ... 39
3.5.1 Läget i de offentliga finanserna ... 39
3.5.2 Tillbaka till överskott ... 40
3.6 Regeringens politik för tillväxt och full sysselsättning ... 43
3.6.1 Krisens lärdomar ... 43
3.6.2 Behov av en välavvägd utfasning av stöd och stimulanser ... 47
3.6.3 Utgångspunkter för satsningarna i denna proposition ... 49
3.6.4 Satsningar i denna proposition ... 50
3.6.5 Utmaningar för politiken i ett längre tidsperspektiv ... 58
3.7 Ekonomiska effekter av regeringens politik ... 64

4 Den ekonomiska politikens huvuduppgifter ... 79
4.1 Den ekonomiska politikens huvuduppgifter och medel ... 80
4.1.1 Politiken ska skapa förutsättningar för en hög uthållig tillväxt och sysselsättning ... 80
4.1.2 Politiken ska bidra till ökad välfärd för hela befolkningen ... 81
4.1.3 Politiken ska bidra till makroekonomisk stabilitet ... 82
4.2 Det budgetpolitiska ramverket ... 83
4.3 Regeringens översyn av det budgetpolitiska ramverket ... 86
4.3.1 Överskottsmålets funktion och ställning stärks ... 87
4.3.2 Utgiftstaket har gjorts obligatoriskt ... 100

4.3.3 Utredning om att främja en stabil kommunal verksamhet över konjunkturcykeln ... 100
4.3.4 Ett finanspolitiskt råd har inrättats ... 101
4.3.5 Översyn av budgetlagen ... 101

5 Uppföljning av sysselsättningspolitiken ... 107
5.1 Högre sysselsättning leder till ökad välfärd ... 107
5.2 Utvecklingen på arbetsmarknaden ... 109
5.2.1 Allvarligt läge på arbetsmarknaden men en vändning i sikte ... 109
5.2.2 Hur ser utvecklingen ut för grupper med svag förankring på arbetsmarknaden? ... 114
5.2.3 Arbetskraftsefterfrågan har bottnat ... 117
5.3 Regeringens strategi för högre sysselsättning ... 119
5.3.1 Regeringens långsiktiga strategi för ökad sysselsättning ... 120
5.3.2 Regeringens strategi i kristider ... 121
5.4 Har regeringens politik avsedd effekt? ... 123
5.4.1 Indikationer på om politiken leder till ett varaktigt minskat utanförskap ... 124
5.4.2 Indikationer på om reformerna inom sjukförsäkringen har avsedd effekt ... 125
5.4.3 Indikationer på om regeringens arbetsmarknadspolitik har avsedd effekt ... 128
5.4.4 Indikationer på om arbetsmarknadens anpassningsförmåga har förbättrats ... 129
5.4.5 Regeringens bedömning är att politiken har avsedd effekt ... 131
5.5 Åtgärder för högre sysselsättning som aviseras i denna proposition ... 132
5.6 Det fortsatta arbetet ... 133

6 Den makroekonomiska utvecklingen ... 141
6.1 Global och finansiell ekonomi ... 142
6.2 Svensk efterfrågan och produktion ... 144
6.2.1 Efterfrågeutvecklingen ... 144
6.2.2 Produktionsutvecklingen ... 147
6.3 Arbetsmarknad, löner och inflation ... 148
6.3.1 Arbetsmarknad ... 148
6.3.2 Löner ... 154
6.3.3 Inflation ... 155
6.4 Risker och alternativscenarier ... 156
6.4.1 Riskbilden ... 156
6.4.2 Alternativscenario 1: Svagare internationell utveckling ... 157
6.4.3 Alternativscenario 2: Större effekt av regeringens politik ... 158

7 Inkomster ... 163
7.1 Offentliga sektorns skatteintäkter ... 163
7.1.1 Skatt på arbete ... 165
7.1.2 Skatt på kapital ... 169
7.1.3 Skatt på konsumtion ... 171
7.1.4 Skattekvoten ... 172
7.2 Statsbudgetens inkomster ... 174
7.2.1 Skatteinkomster ... 174
7.2.2 Övriga inkomster ... 174

7.3 Vissa skattefrågor ... 175
7.3.1 Ytterligare skattesänkning för pensionärer ... 175
7.3.2 Slopad revisionsplikt för mindre företag ... 177
7.3.3 Bättre skattemässiga förutsättningar för biogas och landansluten el till fartyg i hamn ... 177
7.3.4 Utökad möjlighet till kontantredovisning av mervärdesskatt ... 178
7.3.5 Höjd fastighetsskatt på vattenkraftverk ... 178
7.3.6 Höjd stämpelskatt på fastigheter för juridiska personer ... 178
7.3.7 Skattefrihet för alkolås i förmånsbilar ... 179
7.3.8 Offentligfinansiella effekter ... 179

8 Utgifter ... 185
8.1 Den offentliga sektorn ... 185
8.1.1 Ålderspensionssystemet ... 186
8.1.2 Kommuner och landsting ... 187
8.1.3 Staten ... 189
8.2 Statsbudgetens utgifter och takbegränsade utgifter ... 191
8.2.1 Utgifter 2009–2014 ... 191
8.2.2 Förändring av takbegränsade utgifter 2009–2014 ... 196

9 Finansiellt sparande, statsbudgetens saldo och skuldutvecklingen ... 203
9.1 Den offentliga sektorns finansiella sparande ... 203
9.1.1 Ålderspensionssystemet ... 204
9.1.2 Kommuner och landsting ... 205
9.1.3 Statens finansiella sparande ... 207
9.2 Utgifts- och inkomstförändringar ... 208
9.2.1 Reformer sedan budgetpropositionen för 2010 ... 208
9.2.2 Förändringar jämfört med föregående år ... 212
9.3 Statsbudgetens saldo ... 215
9.4 Skuldutvecklingen och den ekonomiska ställningen ... 217
9.4.1 Den ekonomiska ställningen är stark ... 217
9.4.2 Skuldutvecklingen ... 219
9.5 Stora underskott i offentliga finanserna i EU ... 221

10 Uppföljning av de budgetpolitiska målen samt bedömning av reformutrymme och utgiftstak ... 225
10.1 Kriterier för en väl avvägd finanspolitik ... 225
10.2 Principer för avstämning av finanspolitiken mot överskottsmålet ... 226
10.2.1 Principer för avstämning av finanspolitiken mot utgiftstaket ... 229
10.3 Uppföljning av överskottsmålet ... 230
10.3.1 Bakåtblickande analys av måluppfyllelsen ... 230
10.3.2 Framåtblickande analys av måluppfyllelsen ... 230
10.3.3 Bedömning av reformutrymmet ... 231
10.4 Finanspolitikens inriktning ... 235
10.5 Uppföljning av utgiftstaket för staten samt bedömning av utgiftstak för 2013 och 2014 ... 237
10.5.1 Uppföljning av utgiftstaket för staten ... 237
10.5.2 Bedömning av utgiftstak för staten 2013 och 2014 ... 239
10.6 Uppföljning av god ekonomisk hushållning och det kommunala balanskravet ... 241

11 Uppföljning av statens inkomster, utgifter och den offentliga sektorns finansiella sparande ..... 245
11.1 Statsbudgetens inkomster ..... 245
11.1.1 Prognosen i förhållande till budgetpropositionen för 2010 och statsbudgeten för 2010 ..... 246
11.1.2 Uppföljning av statsbudgetens inkomster för 2008 och 2009 ..... 248
11.2 Statsbudgetens utgifter och takbegränsade utgifter ..... 249
11.2.1 Utgiftsprognos 2010 ..... 249
11.2.2 Utgiftsprognos 2011–2012 jämfört med budgetpropositionen för 2010 ..... 253
11.3 Sammanställning av stödåtgärder som vidtagits i samband med finanskrisen ..... 255
11.4 Statsbudgetens saldo ..... 258
11.5 Den offentliga sektorns finansiella sparande ..... 258

12 Bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet ..... 263
12.1 Vad menas med att finanspolitiken är hållbar och hur kan det bedömas? ..... 264
12.2 Det skattefinansierade välfärdsåtagandet är omfattande i Sverige ..... 266
12.3 Den förväntade demografiska utvecklingen i Sverige ..... 269
12.4 Utvecklingen av de offentliga finanserna i några scenarier ..... 271
12.4.1 Oförändrat beteende och standard ..... 272
12.4.2 Faktorer som försvagar finanspolitikens långsiktiga hållbarhet ..... 274
12.4.3 Faktorer som förbättrar finanspolitikens långsiktiga hållbarhet ..... 277
12.5 Är finanspolitiken långsiktigt hållbar? ..... 280

13 Ändrad fördelning av ändamål och verksamheter på utgiftsområden ..... 285
13.1 Ändrad fördelning av ändamål och verksamheter på utgiftsområden ..... 285
13.1.1 Ny instansordning för vissa ärenden enligt plan- och bygglagen ..... 285
13.1.2 Viss verksamhet inom migrationsområdet vid utlandsmyndigheterna ..... 286
13.1.3 Myndighet för skydd av barn och unga från skadlig mediepåverkan ..... 286
13.1.4 Taltidningsnämndens uppgifter ..... 286
13.1.5 Försöksverksamhet med samordnad länsförvaltning ..... 287
13.1.6 Domstolarnas handläggning av ärenden m.m. ..... 287
13.1.7 Hantering av äktenskapsregistret ..... 288
13.1.8 Förvaltning av Estoniasamlingen ..... 288
13.1.9 Sveriges förpliktelser som medlem i FN:s organisation för industriell utveckling ..... 288
13.1.10 Viss forskningsverksamhet inom smittskyddsområdet ..... 289
13.1.11 Vissa verksamheter inom kultur- och medieområdet för personer med funktionsnedsättning m.m. ..... 289
13.1.12 Filmarkivet i Grängesberg ..... 289
13.1.13 Vissa handikappåtgärder inom folkbildningen ..... 290
13.1.14 Ny gränsälvskommission ..... 290
13.1.15 Sveriges IT-incidentcentrum ..... 290
13.1.16 Ny myndighet för havs- och vattenmiljöfrågor ..... 291

Bilagor

*Bilaga 1Tabellsamling makroekonomisk utveckling och offentliga finanser*
*Bilaga 2 Utvärdering av makroekonomiska prognoser*
*Bilaga 3 Analys av utgiftsutvecklingen 2000–2014*
*Bilaga 4 Fördelningspolitisk redogörelse*

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 8 april 2010

## Tabellförteckning

3.1 Nyckeltal och offentliga finanser ..... 28
3.2 Nyckeltal ..... 35
3.3 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser ..... 40
3.4 Finansiellt sparande samt indikatorer för avstämning mot överskottsmålet ..... 42
3.5 Tidigare beslutade temporära stimulansåtgärder ..... 49
3.6 Regeringens åtgärder ..... 50
3.7 Effekter av regeringens politik på sikt ..... 64
5.1 Grupper med svag förankring på arbetsmarknaden fördelat på arbetskraftstillhörighet, förändring mellan 4:e kvartalet 2008 och 4:e kvartalet 2009 ..... 115
5.2 Antal personer (tusental) som blivit sysselsatta samt jobbchanser (procent) mellan 3:e och 4:e kvartalet 2008 respektive 3:e och 4:e kvartalet 2009 ..... 119
5.3 Antal personer som lämnar sjukfrånvaro mellan 3:e och 4:e kvartalet 2006 respektive 3:e och 4:e kvartalet 2009 ..... 126
6.1 Nyckeltal ..... 141
6.2 Försörjningsbalans ..... 144
6.3 Näringslivets produktion ..... 148
6.4 Arbetsmarknad ..... 149
6.5 Sysselsättning i olika sektorer ..... 151
6.6 Löner och inflation ..... 154
6.7 Nyckeltal, alternativscenario 1 med svagare internationell utveckling ..... 158
6.8 Nyckeltal, alternativscenario 2 med större effekt av regeringens politik ..... 159
7.1 Totala skatteintäkter jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2010 ..... 164
7.2 Skatt på arbete ..... 165
7.3 Offentliga sektorns skatteintäkter och statsbudgetens inkomster ..... 166
7.4 Faktisk och underliggande utveckling av kommunernas skatteunderlag ..... 168
7.5 Skatt på företagsvinster ..... 170
7.6 Fastighetsskatt och kommunal fastighetsavgift ..... 170
7.7 Skatt på konsumtion och insatsvaror ..... 171
7.8 Skattekvot ..... 172
7.9 Skattekvoten i OECD-länderna ..... 173
7.10 Statsbudgetens inkomster 2008–2014 ..... 174
7.11 Skattesänkning i kronor per år genom aviserat förslag om ytterligare förhöjt grundavdrag för personer som är 65 år eller äldre vid 2011 års början, vid olika inkomst- och kommunalskattenivåer ..... 176
7.12 Total skattesänkning i kronor per år till följd av det förhöjda grundavdraget (steg 1 och 2) och aviserat förslag om ytterligare förhöjt grundavdrag (steg 3) för olika inkomstnivåer vid genomsnittlig kommunalskatt (31,56 procent). ..... 177
7.13 Offentligfinansiella effekter av ändrade skatteregler. Bruttoeffekt år 2011, periodiserad nettoeffekt år 2011–2014 samt varaktig effekt ..... 180

7.14 Regeländringar, bruttoeffekter i förhållande till föregående år ..... 181
8.1 Den offentliga sektorns utgifter ..... 186
8.2 Den konsoliderade offentliga sektorns utgifter ..... 186
8.3 Utgifter för kommuner och landsting ..... 189
8.4 Statens utgifter ..... 190
8.5 Statens utgifter i statsbudgeten och i nationalräkenskaperna ..... 190
8.6 Utgifter på statsbudgetens utgiftsområden och takbegränsade utgifter 2009–2014 ..... 191
8.7 Helårsekvivalenter, 20–64 år, i vissa ersättningssystem ..... 192
8.8 Utgifter per utgiftsområde ..... 195
8.9 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med föregående år ..... 196
8.10 Utgiftsförändringar 2010–2014 i förhållande till föregående år till följd av tidigare beslutade, aviserade och nu föreslagna reformer och finansieringar ..... 198
8.11 Volymer inom olika transfereringssystem ..... 199
9.1 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser ..... 204
9.2 Ålderspensionssystemet (inkomstpensionen) ..... 205
9.3 Kommunsektorns finanser ..... 205
9.4 Utveckling av skatter och statsbidrag ..... 206
9.5 Statens finanser ..... 207
9.6 Statens finansiella sparande och budgetsaldo ..... 207
9.7 Beslutade, föreslagna samt aviserade utgifts- och inkomstförändringar efter budgetpropositionen för 2010 ..... 209
9.7 forts. Beslutade, föreslagna samt aviserade utgifts- och inkomstförändringar efter budgetpropositionen för 2010 ..... 210
9.7 forts. Beslutade, föreslagna samt aviserade utgifts- och inkomstförändringar efter budgetpropositionen för 2010 ..... 211
9.8 Utgifts- och inkomstförändringar 2009–2014 i förhållande till föregående år av tidigare beslutade och aviserade samt nu föreslagna och aviserade reformer inklusive finansieringar, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande ..... 213
9.9 Statsbudgetens saldo 2009–2014 ..... 215
9.10 Statsbudgetens saldo samt justering för större engångseffekter 2009–2014 ..... 217
9.11 Den offentliga sektorns tillgångar och skulder ..... 217
9.12 Bidrag till den offentliga sektorns finansiella förmögenhet ..... 219
9.13 Statsskuldens förändring 2009–2014 ..... 220
9.14 Förändringen av den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskild ..... 221
10.1 Finansiellt sparande i offentlig sektor samt indikatorer för avstämning mot överskottsmålet ..... 230
10.2 Indikatorer för impuls till efterfrågan ..... 236
10.3 Ursprungligt och faktiskt utgiftstak 2000–2012 ..... 237
10.4 Utgiftstak för staten 2010–2014 ..... 240
11.1 Antaganden och förändringar jämfört med budgetpropositionen för 2010 ..... 246
11.2 Aktuell prognos jämfört med budgetpropositionen för 2010 samt statsbudgeten för 2008, 2009 och 2010 ..... 247
11.3 Takbegränsade utgifter 2010 ..... 249
11.4 Beräknad förändring av anslagsbehållningar 2010 ..... 251
11.5 Utgifter 2009 och 2010 ..... 252
11.6 Förändring av takbegränsade utgifter 2011–2012 jämfört med budgetpropositionen för 2010 ..... 253
11.7 Volymprognoser 2010–2012 ..... 254

11.8 Stödåtgärder vidtagna efter budgetpropositionen för 2009 ..... 256
11.9 Statsbudgetens utfall 2009 ..... 258
11.10 Förändring av statsbudgetens saldo 2010–2012 jämfört med budgetpropositionen för 2010 ..... 258
11.11 Aktuell prognos och förändringar jämfört med budgetpropositionen för 2010 ..... 259
12.1 Äldrekvoter i olika befolkningsscenarier ..... 270
12.2 Äldrekvoter i olika länder, 2000 och 2050 ..... 271
12.3 Nyckeltal för arbetsmarknaden ..... 272
12.4 S2-indikatorn i de olika scenarierna ..... 280
12.5 EU-kommissionens bedömning av S2 ..... 281

## Diagramförteckning

3.1 BNP-tillväxt i euroområdet och USA ... 34
3.2 Svensk BNP ... 35
3.3 Arbetslöshetsprognoser för 2010 ... 37
3.4 Indikatorprognos för antalet sysselsatta 2010 ... 37
3.5 Faktisk och förväntad sysselsättningsutveckling i tjänstesektorn ... 38
3.6 Finansiellt sparande och BNP-gap ... 41
3.7 Långtidsinskrivna ungdomar (15–24 år) vid Arbetsförmedlingen ... 52
3.8 Hinder för företagande 2003-2008 ... 55
3.9 Antal personer i åldrarna 20-64 år som försörjs med sociala ersättningar och bidrag ... 62
3.10 Konjunkturrensat mått över antalet personer som försörjs med sociala ersättningar och bidrag ... 63
3.11 Effekter av regeringens politik 2006–2011 på justerad disponibel inkomst för olika inkomstgrupper ... 65
5.1 Arbetskraft, sysselsättning och personer i arbete, 16-64 år ... 109
5.2 Sjukfrånvarande, 16–64 år ... 109
5.3 Varsel och arbetslöshet, 15–74 år ... 110
5.4 Antalet kvarstående arbetslösa och deltagare i program med aktivitetsstöd per månad fördelat på inskrivningstid ... 111
5.5 Nyinskrivna arbetslösa vid Arbetsförmedlingen per månad ... 111
5.6 Utflöde till osubventionerat arbete per månad, fördelat på inskrivningstid i arbetslöshet och i program med aktivitetsstöd ... 112
5.7 Antalet långtidsinskrivna arbetslösa per 1 000 invånare och län, procentuell förändring mellan 4:e kvartalet 2008 och 4:e kvartalet 2009 ... 112
5.8 Huvudsaklig verksamhet för personer utanför arbetskraften, 16–64 år ... 113
5.9 Antalet sysselsatta, 16–64 år ... 113
5.10 Kvarstående arbetslösa och deltagare i program med aktivitetsstöd med en inskrivningstid på mer än två år, per månad, fördelat på olika grupper ... 116
5.11 Nyinskrivna arbetslösa vid Arbetsförmedlingen per månad fördelat på olika grupper ... 117
5.12 Utflöde till osubventionerat arbete per månad, fördelat på olika grupper, för personer inskrivna i arbetslöshet och program med aktivitetsstöd ... 117
5.13 Lediga jobb per kvartal fördelat på sektor ... 118
5.14 Personer (mätt som helårsekvivalenter) som får ersättning från vissa trygghetssystem ... 119
5.15 Varaktig sysselsättning med och utan regeringens politik, 16–64 år ... 123
5.16 Personer (mätt som helårsekvivalenter) som får ersättningar från vissa trygghetssystem ... 124
5.17 Personer som får ersättning från vissa trygghetssystem fördelat på ersättningsperiodens längd ... 125
5.18 Personer med sjukpenning fördelat på sjukdomslängd ... 126
5.19 Flöden mellan sjukpenning och ersättning vid arbetslöshet ... 127

5.20 Inflöde, utflöde och nettoförändring av antalet personer med sjuk- och aktivitetsersättning ..... 128
5.21 Genomsnittlig sökaktivitet för arbetslösa och programdeltagare ..... 128
5.22 Kvarstående personer i nystartsjobb ..... 129
5.23 Sysselsättning under nuvarande lågkonjunktur och under 1990-talskrisen ..... 130
5.24 Arbetskraft under nuvarande lågkonjunktur och under 1990-talskrisen ..... 130
5.25 Arbetslöshet under nuvarande lågkonjunktur och under 1990-talskrisen ..... 131
6.1 Svensk BNP ..... 144
6.2 BNP-gap ..... 145
6.3 Export av varor och tjänster ..... 145
6.4 Hushållens egna sparande ..... 146
6.5 Hushållens konsumtion och konsumentförtroendet ..... 146
6.6 Kapacitetsutnyttjandet i industrin och totala investeringar ..... 146
6.7 Bostadsinvesteringar ..... 147
6.8 Näringslivets produktion ..... 148
6.9 BNP, arbetade timmar och sysselsatta ..... 149
6.10 Sysselsättningsgap ..... 149
6.11 Sysselsättning i kommunalt finansierad verksamhet ..... 152
6.12 Arbetskraften och sysselsatta ..... 153
6.13 Arbetslöshet ..... 154
6.14 Sysselsättningsgap och timlön i näringslivet ..... 154
6.15 Reallön och nominell lön ..... 155
6.16 KPI, KPIF och KPIF exklusive energi ..... 155
6.17 Inhemsk och importerad inflation ..... 155
6.18 BNP-tillväxt ..... 158
6.19 Arbetslöshet ..... 159
7.1 Totala skatteintäkter ..... 164
7.2 Prognosrevideringar av totala skatteintäkter sedan 2008 års ekonomiska vårproposition ..... 164
7.3 Prognosfel för totala skatteintäkter 1999–2008 ..... 165
7.4 Lönesumma, transfereringar och skatteunderlag ..... 165
7.5 Arbetade timmar, timlön och lönesumma ..... 167
7.6 Transfereringsinkomster som andel av inkomst av tjänst ..... 168
7.7 Antal personer som betalar statlig inkomstskatt ..... 169
7.8 Kapitalvinster, aktieprisindex och fastighetsprisindex ..... 169
7.9 Mervärdesskatteintäkter från bygg– och maskininvesteringar 1996–2014 ..... 171
7.10 Hushållens konsumtion i löpande priser och underliggande intäkter från mervärdesskatt 1996–2014 ..... 172
7.11 Skattekvot 1980–2014 ..... 173
7.12 Grundavdrag i kronor per år för personer som är 65 år eller äldre vid 2011 års början enligt gällande regler (grå linje) samt enligt aviserat förslag om ytterligare förhöjt grundavdrag (svart linje) ..... 176
8.1 Den konsoliderade offentliga sektorns utgifter 1990–2014 ..... 186
8.2 Ändamålsfördelade konsumtionsutgifter för kommuner och landsting. ..... 187
8.3 Utvecklingen av skolan, äldreomsorgen och hälso- och sjukvården 2001–2014 ..... 188
8.4 Kommunal konsumtion, 2002–2014 ..... 189
8.5 Sociala naturaförmåner, 1993–2014 ..... 189
8.6 Arbetslöshet och sjukpenningdagar (inkl. sjuklön) ..... 193
9.1 Offentliga sektorns finansiella sparande och arbetslöshet. ..... 204
9.2 Utvecklingen av kommunsektorns finanser ..... 206

9.3 Utvecklingen av det ekonomiska resultatet före extra ordinära poster i kommuner och landsting ... 207
9.4 Statsbudgetens saldo 2000–2014 ... 215
9.5 Den offentliga sektorns tillgångar och skulder 1998–2009 ... 218
9.6 Den offentliga sektorns kapitalstock ... 218
9.7 Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet ... 218
9.8 Statsskuldens utveckling 2000–2014 ... 220
9.9 Den offentliga sektorns finansiella sparande ... 221
9.10 Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld ... 221
10.1 Tekniskt justerat utgiftstak och takbegränsade utgifter ... 239
10.2 Kommunsektorns resultat och finansiella sparande 2000–2014 ... 241
12.1 De offentliga utgifterna efter ändamål, 2006 ... 266
12.2 Inbetalda skatter och erhållna transfereringar och offentliga tjänster i genomsnitt vid olika åldrar, 2004 ... 267
12.3 Offentliga nettoutgifter per ålder, 2004 ... 267
12.4 Genomsnittlig användning av offentlig konsumtion fördelat efter ändamål och ålder ... 268
12.5 Demografisk framskrivning av offentlig konsumtion ... 268
12.6 Offentlig konsumtion ... 269
12.7 Förändring i folkmängden efter ålder, 2008–2090 ... 269
12.8 Försörjningskvoter 1875–2090 ... 269
12.9 Försörjningskvoter i olika demografiska scenarier 2000–2090 ... 271
12.10 Förändringen av befolkningen i åldrarna 20–64 år jämfört med år 2010 efter ursprung ... 271
12.11 Primära och totala offentliga utgifter och inkomster i scenariot med oförändrat beteende ... 273
12.12 Ålderspension per person 65 år och äldre ... 273
12.13 Finansiellt och primärt sparande i scenariot med oförändrat beteende ... 274
12.14 Offentlig konsumtion ... 275
12.15 Finansiellt sparande i olika scenarier ... 275
12.16 Arbetade timmar per person i åldern 15–74 år ... 276
12.17 Arbetade timmar i offentlig sektor ... 277

# 1

# Förslag till riksdagsbeslut

# 1 Förslag till riksdagsbeslut

## Regeringen föreslår att riksdagen

1. godkänner regeringens förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken (avsnitt 3),
2. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1996:1059) om statsbudgeten (avsnitt 2.1),
3. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 1 Rikets styrelse respektive utgiftsområde 4 Rättsväsendet (avsnitt 13.1.1),
4. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 1 Rikets styrelse respektive utgiftsområde 8 Migration (avsnitt 13.1.2),
5. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 1 Rikets styrelse respektive utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid (avsnitt 13.1.3),
6. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 1 Rikets styrelse respektive utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid (avsnitt 13.1.4),
7. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 1 Rikets styrelse respektive utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel (avsnitt 13.1.5),
8. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 4 Rättsväsendet, utgiftsområde 1 Rikets styrelse, utgiftsområde 3 Skatt, tull och exekution, utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik, utgiftsområde 22 Kommunikationer samt utgiftsområde 24 Näringsliv (avsnitt 13.1.6),
9. godkänner de föreslagna ändringarna av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning respektive utgiftsområde 3 Skatt, tull och exekution (avsnitt 13.1.7),
10. godkänner de föreslagna ändringarna av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap respektive utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid (avsnitt 13.1.8),
11. godkänner de föreslagna ändringarna av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 7 Internationellt bistånd respektive utgiftsområde 24 Näringsliv (avsnitt 13.1.9),
12. godkänner de föreslagna ändringarna av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg respektive utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsutbildning (avsnitt 13.1.10),

13. godkänner de föreslagna ändringarna av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg respektive utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid (avsnitt 13.1.11),
14. godkänner de föreslagna ändringarna av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid respektive utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsutbildning (avsnitt 13.1.12),
15. godkänner de föreslagna ändringarna av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid respektive utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsutbildning (avsnitt 13.1.13),
16. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård, utgiftsområde 1 Rikets styrelse, utgiftsområde 4 Rättsväsendet samt utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel (avsnitt 13.1.14),
17. godkänner de föreslagna ändringarna av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 22 Kommunikationer respektive utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap (avsnitt 13.1.15),
18. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel, utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård samt utgiftsområde 1 Rikets styrelse (avsnitt 13.1.16).

# 2

# Lagförslag

# 2 Lagförslag

Regeringen har följande förslag till lagtext.

## 2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1996:1059) om statsbudgeten

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1996:1059) om statsbudgeten
*dels* att rubriken närmast för 39 § ska ha följande lydelse,
*dels* att det i lagen ska införas två nya paragrafer, 36 a § och 39 §, av följande lydelse.

| *Nuvarande lydelse* | *Föreslagen lydelse* |
|---|---|
| | 36 a § |
| | *Regeringen ska vid minst två tillfällen under budgetåret redovisa för riksdagen hur det mål som avses i 39 § uppnås.* |
| ***Utgiftstak och utgiftsramar*** | ***Budgetpolitiska mål*** |
| | 39 §[1] |
| | *Regeringen ska till riksdagen lämna förslag till mål för den offentliga sektorns finansiella sparande (överskottsmål).* |

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2010.

[1] Tidigare 39 § upphävd genom 2001:580.

# 3

# Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken

# 3 Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken

## 3.1 Sammanfattning av förslag och inriktning för den ekonomiska politiken

Sverige är på väg ur den värsta internationella ekonomiska krisen sedan depressionen på 1930-talet. Ansvarslös hantering av riskfyllda finansiella affärer och brister i regelverk och tillsyn utlöste en djup global lågkonjunktur med fallande produktion, minskad internationell handel och hög arbetslöshet. De flesta av världens länder påverkades samtidigt och kraftigt. Sverige, som är ett litet och handelsberoende land, drabbades av ett BNP-fall på nära 5 procent under 2009.

Regeringen har satt arbetslinjen och jobben främst även under krisen. Genom en ansvarsfull finanspolitik och starka offentliga finanser har krisen kunnat mötas med en bred och kraftfull politik för att stabilisera finansmarknaderna, dämpa fallet i produktionen och sysselsättningen samt värna välfärdens kärna. Tack vare Sveriges starka position före krisen har regeringen kunnat föra den kanske mest expansiva politiken i OECD-området utan att äventyra de offentliga finanserna.

Återhämtningen i ekonomin ser nu ut att komma tidigare och bli starkare än vad regeringen bedömde i budgetpropositionen för 2010. Åtskilligt pekar på att Sverige kan komma att klara krisen bättre än många andra länder.

Regeringen prioriterar nu att minska krisens ofärdseffekter. Krisen har drabbat hushåll och företag hårt. Människor har förlorat jobbet och blivit arbetslösa, andra har fått sänkta inkomster. Pensionärer och barnfamiljer är särskilt utsatta.

Regeringen föreslår mot denna bakgrund att inkomstskatten sänks ytterligare för pensionärer. Därmed ökar de disponibla inkomsterna för de flesta pensionärshushållen trots att låg-konjunkturen medför sänkta pensioner genom den s.k. balanseringen av ålderspensions-systemet.

Familjer med flera barn har ofta en låg ekonomisk standard med små marginaler. De riskerar att halka efter i krisens spår. Regeringen föreslår därför att barnbidragets flerbarnstillägg höjs.

Det avgörande är nu att säkra att jobben kommer tidigt i återhämtningen och att flaskhalsar inte hindrar en stark och snabb sysselsättningstillväxt. Arbetslösheten har stigit i krisens spår och det är centralt att hindra att den biter sig fast på en hög nivå.

De redan omfattande arbetsmarknadspolitiska insatserna föreslås förstärkas ytterligare. Äldre som drabbats av arbetslöshet under krisen kan få det särskilt svårt att ta sig tillbaka till arbetsmarknaden. Kvalificeringstiden för nystartsjobb för äldre förslås därför att kortas ned från 12 till 6 månader. Därutöver föreslås riktade insatser för skolungdomar. För att ytterligare stärka sysselsättningen tidigareläggs vissa infrastrukturåtgärder. Riktade insatser föreslås också till Västra Götalandsregionen som särskilt påverkats av krisen.

Satsningar görs också på fler och växande företag och ökad produktivitet. Regeringen förslår att revisionsplikten för mindre företag slopas i syfte att minska företagens administrativa börda. Därtill förenklas momsredovisningen.

Stora transportinfrastrukturprojekt genomförs i bl.a. Stockholm, Göteborg, Sundsvall och Motala under den närmaste tioårsperioden.

För att stärka läraryrkets kvalitet och status införs ett legitimationssystem för lärare och förskollärare.

Sveriges väg ur krisen handlar om att vårda återhämtningen, förstärka jobbpolitiken och värna de offentliga finanserna. Genom att återvända till överskott i de offentliga finanserna kan Sverige möta nya kriser från en stark position. Genom att fortsätta stärka arbetslinjen, förbättra villkoren för att anställa, starta och driva företag samt att fortsatt värna välfärden förs Sverige ur krisen samtidigt som villkoren för varaktigt högre tillväxt och sysselsättning förbättras. Genom att stödja dem som särskilt träffats av krisen håller vi ihop Sverige.

### Gradvis återhämtning väntas föra Sverige ur krisen

De globala finansmarknaderna fungerar mer normalt och världsekonomin visar tydliga tecken på en återhämtning.

Tillväxtutsikterna för Sverige har ljusnat och arbetsmarknaden har utvecklats bättre än vad som förutsågs i budgetpropositionen för 2010. Den gradvisa återhämtningen väntas i jämförelsevis hög grad drivas av stigande inhemsk efterfrågan. Hushållens konsumtion väntas öka i god takt de kommande åren på grund av en gynnsam utveckling av den disponibla inkomsten, minskad osäkerhet, fortsatt låga räntor och starka offentliga finanser.

En bred politik för att dämpa sysselsättningsfallet har mildrat krisens effekter på jobben. Arbetslösheten har dock stigit. Arbetsmarknaden väntas nå botten och efterhand vända uppåt under 2010. Sysselsättningsutvecklingen bedöms bli förhållandevis stark de närmaste åren.

Samtidigt som återhämtningen gradvis blir allt tydligare finns det risker för en sämre utveckling. Många länder med växande underskott och skulder måste genomföra omfattande saneringar av de offentliga finanserna samtidigt som räntorna väntas stiga. Stora stimulans- och stödåtgärder måste fasas ut i en välavvägd takt. Regeringen följer utvecklingen noga och är beredd att vidta ytterligare åtgärder om det behövs.

**Tabell 3.1 Nyckeltal och offentliga finanser**

*Procentuell förändring om annat ej anges*

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| BNP | -4,9 | 2,5 | 3,9 | 3,5 | 3,2 | 2,9 |
| BNP-gap[1] | -5,3 | -4,4 | -2,9 | -1,9 | -1,1 | -0,3 |
| Sysselsatta[2] | -2,1 | -0,4 | 0,7 | 1,3 | 1,2 | 1,1 |
| Arbetade timmar | -2,6 | -0,1 | 1,3 | 1,5 | 1,4 | 1,3 |
| Arbetslöshet[3] | 8,3 | 9,2 | 8,8 | 8,0 | 7,3 | 6,7 |
| Löner[4] | 3,4 | 2,3 | 2,5 | 2,9 | 3,3 | 3,4 |
| KPI[5] | -0,3 | 1,3 | 1,6 | 2,2 | 2,7 | 2,7 |
| Finansiellt sparande[6] | -0,8 | -2,1 | -1,0 | 0,4 | 1,3 | 2,2 |
| Statsskuld procent av BNP | 37,6 | 36,6 | 34,8 | 32,8 | 29,4 | 25,3 |

[1] Skillnad mellan faktisk och potentiell BNP, i procent av potentiell BNP.
[2] 15–74 år.
[3] I procent av arbetskraften, 15–74 år.
[4] Mätt enligt konjunkturlönestatistiken.
[5] Årsgenomsnitt.
[6] Den offentliga sektorns finansiella sparande i procent av BNP.
Anm.: År 2009 är utfall.
Källa: Statistiska centralbyrån, Medlingsinstitutet och egna beräkningar.

### Effekter av regeringens politik

Tidigare beslutade krisåtgärder tillsammans med de åtgärder som föreslås och aviseras i denna proposition bedöms sammantaget leda till att nivån på BNP blir 1,8 procent högre 2010 jämfört med om dessa åtgärder inte hade vidtagits. Antalet sysselsatta blir ca 60 000 personer fler 2010 än vad som annars hade varit fallet.

De reformer som regeringen genomfört under hela mandatperioden för att få fler i arbete och färre i utanförskap, inklusive de reformer som aviseras i denna proposition, bedöms öka antalet arbetade timmar med motsvarande ca 225 000 årsarbetskrafter på sikt, varav 200 000 utgör en effekt av genomförda strukturreformer. Jobbskatteavdraget bedöms stå för ca hälften av denna ökning.

### De offentliga finanserna ska tillbaka till överskott

Finanspolitiken utformas för att bidra till så hög varaktig välfärd som möjligt genom uthållig och stark tillväxt, hög sysselsättning, välfärd som kommer alla till del och makroekonomisk stabilitet. Sunda offentliga finanser skapar förutsättningar för att nå dessa mål och möta framtidens utmaningar. En finanspolitik som inte är långsiktigt hållbar leder till en offentlig skulduppbyggnad som på sikt riskerar att flytta

fokus i finanspolitiken från åtgärder som bidrar till högre tillväxt, välfärd och sysselsättning till skuldsanering. En ohållbar politik riskerar främst att drabba utsatta grupper i samhället som är särskilt beroende av att välfärden fungerar. En utgångspunkt för politiken under nästa mandatperiod är att de offentliga finanserna ska uppvisa balans och därefter överskott på 1 procent av BNP, i linje med överskottsmålet, som innebär att den offentliga sektorns finansiella sparande ska uppgå till i genomsnitt 1 procent av BNP över konjunkturcykeln. Sverige ska stå väl rustat inför nästa konjunkturnedgång.

De förbättrade ekonomiska utsikterna medför att de offentliga finanserna bedöms komma att utvecklas starkare jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2010. De offentliga finanserna väntas nå balans och överskott 2012.

### Sammantagen bedömning av reformutrymmet

Tillväxtutsikterna har ljusnat och behovet av temporära stabiliseringspolitiska åtgärder avtar efter hand. Krisens eftervård är dock viktig och dess ofärdseffekter måste mildras ytterligare. De offentliga finanserna kommer att stärkas igen när ekonomin återhämtar sig, vilket skapar ett visst utrymme för nya satsningar. Det är dock bara en varaktig förbättring av det finansiella sparandet som kan användas till reformer. En stor del av ökningen av det finansiella sparandet framöver kommer att bero på en väsentligt förbättrad konjunktur. En viktig utgångspunkt vid bedömningen av reformutrymmet är att det offentliga sparandet ska uppvisa ett överskott på 1 procent av BNP i linje med överskottsmålet då ekonomin och resursutnyttjandet normaliserats. Det gäller samtidigt att finna en balans för finanspolitiken mellan behovet att stödja den kommande återhämtningen och kravet att nå tillbaka till överskott i de offentliga finanserna som säkerställer att Sverige går in i nästa lågkonjunktur utifrån en stark offentligfinansiell position. Nuvarande kris har med all tydlighet visat vilken styrka det varit för Sverige att gå in i en kris med överskott i de offentliga finanserna.

En sammantagen bedömning – där behovet av att stödja den kommande återhämtningen och behovet av att relativt snabbt förbättra de offentliga finanserna inför en potentiellt ny konjunkturnedgång har vägts in – är att det finns ett begränsat utrymme för permanenta reformer för 2011. På sikt förbättras dock såväl det faktiska som strukturella sparandet och når nivåer som ligger i linje med eller över överskottsmålet mot slutet av prognosperioden. Det talar för att det kan uppstå ett visst ytterligare permanent reformutrymme mot slutet av prognosperioden. Bedömningen av utvecklingen på längre sikt är dock mycket osäker. Risken för en mer oförmånlig utveckling talar för att reformutrymmet mot slutet av prognosperioden kan bli mindre än vad en mekanisk bedömning av de indikatorer som används för att följa upp överskottsmålet ger vid handen. Ett osäkert framtida reformutrymme bör därför inte intecknas alltför snabbt utan i stället följas upp löpande över tiden. När en bedömning görs av vad som är en väl avvägd finanspolitisk inriktning den närmaste tiden ska inte bara stabiliseringspolitiska hänsyn tas. Tillväxt- och sysselsättningspolitiska mål, välfärdsbehov och fördelningsaspekter ska också vägas in i den samlade bedömningen.

### Den ekonomiska politikens inriktning framöver

Arbetslinjen står fortsatt i fokus för regeringens pågående arbete med att utforma politiken för den kommande mandatperioden. Inriktningen är full sysselsättning och fortsatt minskat utanförskap. Alla som kan ska ges chansen att delta i arbetslivet. Så kan klyftorna minskas och välfärden finansieras.

Förutsättningarna för produktion och jobb ska förbättras i hela Sverige. Det är också viktigt att fortsätta att lindra krisens ofärdseffekter och förhindra att krisen efterlämnar ärr i samhället för lång tid framöver.

Den avgörande frågan för svensk ekonomi är när i återhämtningen jobben kommer och hur länge arbetslösheten kan minska under de kommande åren utan att flaskhalsar uppstår som dämpar sysselsättningsökningen. Det är för de närmaste åren avgörande att återhämtningen av efterfrågan får genomslag på sysselsättningen i näringslivet. Ur det perspektivet är företagsklimatet och företagens vilja att anställa centrala för regeringens politik.

Det behövs ytterligare satsningar på grupper som har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. Ungdomsarbetslösheten ska mötas,

integrationen förbättras och förutsättningarna öka för kvinnor liksom äldre att i större utsträckning än i dag delta på arbetsmarknaden.

När sysselsättningen tar fart och arbetslösheten minskar är det centralt att säkra att arbetsmarknaden fungerar väl så att inte uppgången bryts i förtid. Att stimulera arbetsutbudet blir avgörande de kommande åren för att arbetslösheten ska kunna fortsätta att minska utan att risken för obalanser ökar. Det handlar både om bättre förutsättningar för att anställa och bättre drivkrafter för att arbeta. I arbetsmarknadspolitiken behövs hög beredskap för att upptäcka och motverka att bristsituationer uppkommer i vissa regioner eller yrken. När arbetsmarknadsläget förbättras är det rimligt att de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna minskar i omfattning.

Sverige behöver fler nya och fler växande företag som vill anställa. Ett attraktivt företagsklimat är viktigt för produktiviteten och tillväxten i ekonomin. Sverige ska ha en väl fungerande infrastruktur som stärker näringslivet, ökar rörligheten på arbetsmarknaden och höjer välfärden.

Bättre utbildning och en framgångsrik forskning är viktigt för den ekonomiska tillväxten, för jobben och för att förebygga utanförskap. Andelen unga som inte fullföljer sin utbildning måste minska. Kunskapsresultaten måste höjas överlag och inträdesåldern på arbetsmarknaden sänkas. Politiken bör inriktas på att fortsatt stärka lärarnas kompetens och ställning, stimulera uppföljning och utvärdering och förbättra genomströmningen i utbildningssystemet.

Grunden för en rättvis fördelning av ekonomiska resurser är högre sysselsättning och minskat utanförskap. Genom en effektiv fördelningspolitik med väl utformade skatter och transfereringar och offentligt finansierade tjänster med god tillgänglighet och hög kvalitet ska välfärden komma alla till del.

Sverige står dessutom inför en rad långsiktiga utmaningar. En i grunden positiv demografisk utveckling med en ökad medellivslängd leder samtidigt till en ökad försörjningsbörda för den arbetande delen av befolkningen. Globaliseringen ställer krav på Sveriges konkurrenskraft. Dessa två utmaningar understryker vikten av att fortsätta stärka Sveriges förutsättningar för fler i arbete, ökad konkurrenskraft, god tillväxt och överskott i de offentliga finanserna. Klimatförändringarna är en av vår tids största utmaningar, som kräver ett globalt svar. Vi ska driva en framsynt och kostnadseffektiv klimatpolitik som syftar till att minska utsläppen både nationellt och internationellt.

## 3.2 Sveriges väg ur krisen

**Regeringens förslag:** Sammantaget har konjunkturutsikterna förbättrats för Sverige sedan budgetpropositionen för 2010 presenterades. En högre tillväxt väntas föra Sverige gradvis ur krisen. Risken för en mer dämpad utveckling kvarstår dock.

En viktig uppgift för politiken blir därför att vårda återhämtningen, förstärka jobbpolitiken och säkra att flaskhalsar inte hindrar en stark och snabb sysselsättningstillväxt. Arbetslösheten har ökat i krisens spår och det är centralt i regeringens politik att hindra att den biter sig fast på en hög nivå. Det handlar särskilt om att fånga upp personer som står långt från arbetsmarknaden.

Krisen har slagit hårt, framför allt mot vissa grupper. Det handlar om pensionärer men också barnfamiljer. Det är viktigt att dessa grupper inte halkar efter.

Det är även viktigt att villkoren för företagande förbättras och att konkurrenskraften och produktiviteten i näringslivet stärks. Regeringen kommer att fortsätta detta arbete.

En viktig utgångspunkt för politiken är att det offentliga sparandet ska uppvisa ett överskott på 1 procent av BNP i linje med överskottsmålet då ekonomin och resursutnyttjandet normaliserats.

Om ekonomin utvecklas svagare än enligt regeringens bedömning är beredskapen hög att vidta nya kraftfulla åtgärder för att ytterligare stödja återhämtningen.

Normalt ska den ekonomiska vårpropositionen inriktas på riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken på medellång och lång sikt, medan förslag till konkreta åtgärder i huvudsak lämnas i budgetpropositionen. Med anledning av krisen och krisens efterverkningar aviseras dock ett antal åtgärder i denna vårproposition och förslag lämnas i anslutande vårtilläggsbudget.

Mot den bakgrunden föreslår och aviserar regeringen bl.a. följande satsningar:

- Temporärt kortare kvalificeringstid för nystartsjobb för äldre.
- Tillfällig sommarsatsning för skolungdomar.
- Tidigareläggning av vissa infrastrukturåtgärder.
- Förstärkta insatser till stöd för jobb, tillväxt och omställning riktade till Västra Götalandsregionen.
- Sänkt skatt för personer som är 65 år eller äldre.
- Höjt flerbarnstillägg.
- Slopad revisionsplikt.
- Förenklad momsredovisning.
- Ny nationell planeringsram för transportsystemet.
- Införande av en yrkeslegitimation för lärare och förskollärare.

## 3.3 Övergripande mål för den ekonomiska politiken

Den ekonomiska politikens huvuduppgift är att skapa så hög varaktig välfärd som möjligt genom hög uthållig tillväxt, hög sysselsättning, välfärd som kommer alla till del och makroekonomisk stabilitet.

### 3.3.1 Politik för tillväxt och sysselsättning

För att förbättra förutsättningarna för tillväxt fokuserar regeringens politik på åtgärder som bidrar till att öka sysselsättningen, investeringarna och produktiviteten. Den ekonomiska tillväxten måste dessutom vara förenlig med en god miljö och hälsa, dvs. den ska vara uthållig.

För att uppnå hög sysselsättningsnivå krävs att det ska löna sig att arbeta. För dem som i dag står utanför arbetsmarknaden ska det löna sig att ta ett jobb och för dem som har ett jobb ska det löna sig att öka arbetsinsatsen. En viktig uppgift för politiken är därför att förändra regler så att det blir mer lönsamt att ta ett jobb eller att jobba mer. Regeringen har genom införande av jobbskatteavdrag, sänkt statlig inkomstskatt samt reformerad arbetslöshets- och sjukförsäkring gjort det mer lönsamt att arbeta, arbeta mer samt att utbilda sig. Politiken kan också bidra till hög sysselsättning och lägre arbetslöshet genom åtgärder som gör att arbetsmarknaden fungerar bättre, t.ex. via en mer effektiv arbetsförmedling.

Investeringar bidrar till högre produktivitet. För att uppnå en hög nivå på de privata investeringarna krävs att Sverige har ett bra företagsklimat så att företag och individer vågar satsa. Skatter och regelsystem ska därför utformas så att de stödjer ett dynamiskt och konkurrenskraftigt näringsliv.

Politiken ska också bidra till hög produktivitetstillväxt genom att skapa goda förutsättningar för företagande, konkurrens, forskning och lärande. Goda villkor för företagande är en avgörande tillväxtförutsättning. Genom att nya företag med nya idéer utmanar existerande företag och tankesätt kan produktiviteten öka. Nya företag är viktiga för att introducera nya produkter och produktionsprocesser samt för att hitta nya marknader.

Regeringen har därför genomfört kraftfulla satsningar för att förbättra förutsättningarna för företagandet. Några särskilt viktiga åtgärder är slopad förmögenhetsskatt, sänkt bolagsskatt, förbättrade 3:12-regler samt sänkta social- och egenavgifter. Regeringen föreslår nu att revisionsplikten slopas för mindre företag och att momsredovisningen förenklas.

Ett utbildningssystem med hög kvalitet i kombination med innovationer och forskning av världsklass skapar förutsättningar för att svenska företag ska vara konkurrenskraftiga med kunskapsintensiva varor och tjänster på de internationella marknaderna. Under mandatperioden har regeringen därför bl.a. presenterat en ny skollag, förbättrat kvaliteten i lärarutbildningen, reformerat gymnasieskolan samt ökat resurserna till forskning för att understödja utveckling och innovationer. För att stärka kvaliteten i utbildningssystemet har tidigare kunskapskontroller och uppföljning av studieresultatet införts.

### 3.3.2 Politiken ska bidra till att välfärden kommer alla till del

En god ekonomisk utveckling möjliggör högre välfärd och mer självbestämmande för medborgarna. En förutsättning för ökad välfärd är att en varaktigt högre sysselsättning nås genom minskat utanförskap.

Genom en högre grad av egenförsörjning minskar även trycket på de offentliga finanserna. Utöver en varaktigt hög sysselsättningsnivå är olika typer av omfördelning via skatter, transfereringar och offentligt finansierade tjänster viktiga för att välfärden ska komma hela befolkningen till del.

#### Omfördelning via offentliga tjänster och transfereringar

Ett viktigt medel för att välfärden ska komma alla till del är offentlig finansiering av tjänster som riktar sig till enskilda individer efter behov, oavsett inkomst och bakgrund. En politik för att värna välfärdens kärna är därför central. Genom offentligt finansierad utbildning, vård och omsorg utjämnar politiken livsvillkoren mellan människor. De offentligt finansierade välfärdstjänsterna ska vara av högsta möjliga kvalitet och komma alla till del.

För att alla ska få del av välfärden omfördelas även ekonomiska resurser mellan hushåll och individer genom offentliga transfereringar. En särskilt viktig funktion är att ge stöd till personer som under kortare eller längre tidsperioder inte har möjlighet att uppbära arbetsinkomst, t.ex. vid arbetslöshet eller sjukdom. Dessa stöd bidrar till en jämnare inkomstfördelning. Vissa av transfereringarna riktas direkt till hushåll med låga inkomster i syfte att ge de mest utsatta en rimlig levnadsstandard. Det är viktigt att starka drivkrafter till att arbeta upprätthålls i det sammantagna systemet med skatter och transfereringar. När regeringen tillträdde hösten 2006 var dessa drivkrafter för svaga. Under denna mandatperiod har regeringen därför genomfört en rad reformer som har förstärkt drivkrafterna till deltagande på arbetsmarknaden, däribland införandet av jobbskatteavdraget (se avsnitt 3.7).

De flesta offentliga transfereringar syftar emellertid inte till att omfördela mellan individer utan till omfördelning av ekonomiska resurser över livscykeln. Under perioder i livet med låg inkomst får individen olika typer av transfereringar och subventioner och under perioder i livet med hög inkomst betalas i stället mer i skatt. Det gäller t.ex. pensioner, studiemedel och barnbidrag.

### 3.3.3 Politiken ska bidra till makroekonomisk stabilitet

Konjunkturnedgångar som leder till hög arbetslöshet drabbar den enskilde och riskerar att leda till social utslagning. Stora konjunktursvängningar kan också leda till en långsiktigt lägre BNP. Politiken bör därför bidra till stabilitet. En väl utformad stabiliseringspolitik med kraftfulla arbetsmarknadspolitiska åtgärder bidrar till att arbetslösheten inte varaktigt fastnar på en hög nivå och att anpassningen tillbaka mot en mer normal situation med lägre arbetslöshet och högre sysselsättning går så snabbt som möjligt.

I Sverige har Riksbanken det huvudsakliga ansvaret för stabiliseringspolitiken. Även om Riksbanken har huvudansvaret för stabiliseringspolitiken så bidrar finanspolitiken indirekt till att dämpa konjunktursvängningarna genom att skatteintäkter minskar och att utgifterna för t.ex. arbetslöshetsförsäkringen ökar i en konjunkturnedgång (de s.k. automatiska stabilisatorerna). Det motsatta gäller vid en konjunkturuppgång. Det finns därtill särskilda situationer då finanspolitiken kan behöva komplettera penningpolitiken genom direkta åtgärder. Detta gäller framför allt om det finns en tydlig penningpolitisk målkonflikt mellan att stabilisera inflationen och att stabilisera sysselsättningen. Det gäller också vid mycket stora efterfrågestörningar då penningpolitiska åtgärder inte i tillräckligt stor utsträckning räcker till för att dämpa efterfrågebortfallet. Under finanskrisen sänktes räntan mot nära noll i många länder, däribland Sverige, samtidigt som det fanns ett behov av ytterligare stabiliseringspolitiska insatser. Regeringen har av den anledningen tidigarelagt strukturellt riktiga åtgärder med tydligt positiva konjunkturella inslag, främst genom ett ytterligare jobbskatteavdrag och genom tidigareläggning av infrastrukturåtgärder. Regeringen har också dämpat fallet i sysselsättningen i kommunsektorn genom statsbidrag till kommunerna. Därtill har finanspolitiken till skillnad från penningpolitiken 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 utbudet av utbildningsplatser och de arbetsmarknadspolitiska programmen.

## 3.4 Återhämtningen blir allt tydligare

Jämfört med prognoserna i budgetpropositionen för 2010 har det ekonomiska läget i Sverige och omvärlden stabiliserats och tecknen på en återhämtning har blivit tydligare, inte minst på grund av en expansiv finans- och penningpolitik. I Sverige väntas en gradvis återhämtning inledas under 2010. Framför allt bedöms hushållens konsumtion öka i god takt de kommande åren mot bakgrund av en gynnsam utveckling av den disponibla inkomsten, minskad osäkerhet och fortsatt låga räntor. Exporten kommer också att vara viktig för den svenska återhämtningen, men inte lika dominerade som i tidigare uppgångar. Även arbetsmarknaden har utvecklats bättre än väntat, framför allt beroende på en relativt sett god utveckling i många tjänsteintensiva branscher.

### 3.4.1 Omvärlden är på väg upp ur den djupa svackan

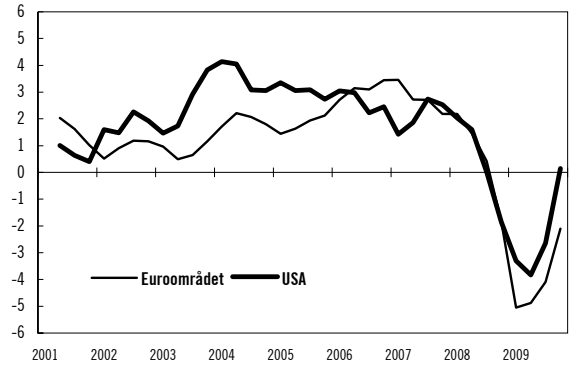
Efter den djupaste globala konjunkturnedgången sedan 1930-talet syns nu allt tydligare tecken på en återhämtning i såväl Asien och USA som i Europa. En bidragande orsak till återhämtningen är de ekonomisk-politiska åtgärder som vidtagits av regeringar och centralbanker runt om i världen. Trots åtgärderna bedöms krisen ha minskat den potentiella tillväxten i Europa och USA, bl.a. till följd av att det blivit svårare och dyrare att låna samt att en viss permanent utslagning från arbetsmarknaden har ägt rum.

Återhämtningen i världshandeln blev allt mer tydlig under senare delen av 2009. Jämfört med konjunkturåterhämtningen efter krisen i början av 2000-talet har nu flera asiatiska ekonomier bidragit positivt, medan USA inte har varit samma tillväxtmotor som tidigare.

Sammantaget väntas tillväxten i OECD-området bli relativt svag jämfört med tidigare konjunkturuppgångar. På kort sikt beror det bl.a. på att hushållen i flera länder har behov att betala av sina skulder samtidigt som det är svårare än normalt att låna pengar. På längre sikt bedöms den globala tillväxten dämpas på grund av krisens effekter på ekonomiernas långsiktiga funktionssätt. Därtill kommer att ett tillbakadragande av de ekonomisk-politiska åtgärderna och en återgång till en mer långsiktigt hållbar finanspolitik i många länder leder till en åtstramning. Åtstramningen uppkommer till följd av behovet att sanera statsfinanserna i många länder. Åtstramningen är också en del av det mer generella tillbakadragandet av de ekonomisk-politiska stimulansåtgärderna, ett tillbakadragande som i prognosen väntas ske i en väl avvägd takt.

**Diagram 3.1 BNP-tillväxt i euroområdet och USA**

*Årlig procentuell förändring, kvartalsvärden*




Källor: Eurostat, Bureau of Economic Analysis.

### 3.4.2 Mer stabila finansmarknader

De omfattande extraordinära åtgärder som regeringar och centralbanker vidtog hösten 2008 medförde att en finansiell härdsmälta kunde undvikas.[2] Därefter har marknaderna steg för steg återhämtat sig, men det finns fortfarande delar av finansmarknaderna som är bräckliga och betydande risker kvarstår.

Likviditeten på finansmarknaderna är nu god, inte minst som en följd av centralbankernas extraordinära åtgärder. Omfördelningen av likviditeten på interbankmarknaden fungerar dock ännu inte fullt ut. Bankerna kan i större utsträckning låna pengar på marknaden utan stöd av statliga garantier, men till en högre kostnad än innan krisen. Samtidigt kan inte läget som rådde precis innan den finansiella krisen bröt ut betraktas som normalt, då det präglades av exceptionella förhållanden och ett ohållbart risktagande.

Sammantaget är situationen på finansmarknaderna mer stabil, men det finns skäl att vara fortsatt uppmärksam. Regeringen följer därför utvecklingen på de finansiella marknaderna noga.

[2] Se 2009 års ekonomiska vårproposition (prop. 2008/09:10 avsnitt 4.5.1) och budgetpropositionen för 2010 (prop. 2009/10:1 Förslag till statsbudget, finansplan, m.m. Ramverk för hantering av hot mot den finansiella stabiliteten).

### 3.4.3 Konsumerande hushåll viktiga för återhämtningen

Tecknen på en återhämtning i Sverige har blivit allt tydligare. Framåtblickande indikatorer tyder på att tillväxten blir relativt god 2010. Enligt prognosen är det i högre grad än under tidigare återhämtningar hushållens konsumtion, men även investeringarna, som kommer att bidra till konjunkturuppgången. Hushållens konsumtion väntas öka snabbt de kommande åren mot bakgrund av en gynnsam utveckling av den disponibla inkomsten, minskad osäkerhet och sunda offentliga finanser.

**Tabell 3.2 Nyckeltal**

*Procentuell förändring om annat ej anges*

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| BNP | -4,9 | 2,5 | 3,9 | 3,5 | 3,2 | 2,9 |
| Produktivitet[1] | -2,2 | 2,0 | 2,6 | 2,7 | 1,8 | 1,9 |
| Arbetade timmar | -2,6 | -0,1 | 1,3 | 1,5 | 1,4 | 1,3 |
| Sysselsatta[2] | -2,1 | -0,4 | 0,7 | 1,3 | 1,2 | 1,1 |
| Arbetslöshet[3] | 8,3 | 9,2 | 8,8 | 8,0 | 7,3 | 6,7 |
| Arbetslöshet, äldre def.[4] | 6,5 | 6,6 | 6,0 | 5,5 | 5,0 | 4,5 |
| BNP-gap[5] | -5,3 | -4,4 | -2,9 | -1,9 | -1,1 | -0,3 |
| Löner | 3,4 | 2,3 | 2,5 | 2,9 | 3,3 | 3,4 |
| KPI[6] | -0,3 | 1,3 | 1,6 | 2,2 | 2,7 | 2,7 |

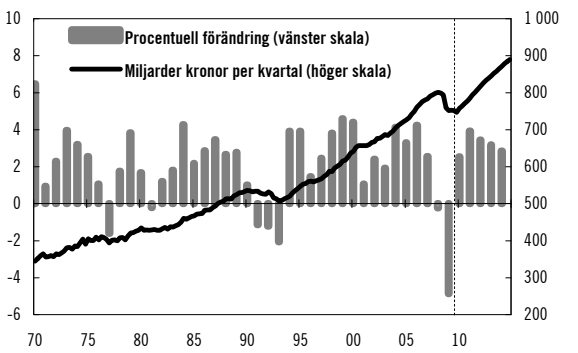
[1] I hela ekonomin.
[2] 15-74 år.
[3] Som andel av arbetskraften 15-74 år.
[4] Arbetslösa exklusive heltidsstuderande arbetssökande i procent av arbetskraften s.k. öppen arbetslöshet, 16-64 år.
[5] Skillnad mellan faktisk och potentiell BNP, i procent av potentiell BNP.
[6] Årsgenomsnitt.
Anm.: År 2009 är utfall.
Källor: Statistiska centralbyrån, Medlingsinstitutet och egna beräkningar.

Den gradvisa ekonomiska återhämtningen i omvärlden innebär att även exporten kommer att vara viktig för den svenska återhämtningen, men inte lika dominerande som i tidigare uppgångar. Det beror på att återhämtningen i omvärlden är relativt sett svagare än den inhemska uppgången.

Sammantaget bedöms BNP öka med 2,5 procent 2010 och med nästan 4 procent 2011. Även under åren 2012–2014 ökar BNP relativt starkt till följd av en god tillväxttakt för både konsumtion och investeringar samt en fortsatt ökning av exporten.

Resursutnyttjandet i den svenska ekonomin väntas vara tillbaka på en normal nivå först 2015. Löner och priser väntas samtidigt växa allt snabbare under prognosperioden, men det dröjer till 2013 innan den underliggande inflationen åter ligger ungefär i linje med Riksbankens inflationsmål på 2 procent.

**Diagram 3.2 Svensk BNP**




Anm.: BNP i fasta priser, referensår 2008. Kvartalsvärdena är säsongrensade.
Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

### 3.4.4 Arbetsmarknadssituationen inte så allvarlig som tidigare befarats

Läget på den svenska arbetsmarknaden kommer enligt prognosen att bli betydligt ljusare än vad som bedömdes i budgetpropositionen för 2010, även om situationen fortfarande är allvarlig. Bedömningen är att sysselsättningen vänder uppåt och att arbetslösheten vänder nedåt under 2010 (se tabell 3.2). I budgetpropositionen bedömdes vändningen komma ungefär ett år senare.

Eftersom konjunkturuppgången i hög grad drivs av den inhemska efterfrågan blir sysselsättningsuppgången förhållandevis stark de närmaste åren. Företagen väntas nämligen inte under någon längre tid kunna möta ökad efterfrågan med endast högre produktivitet, därav behovet av att anställa. Finanskrisen har tillsammans med den globala lågkonjunkturen medfört en viss permanent utslagning av företagens kapitalstock, vilket dämpar den trendmässiga produktivitetstillväxten. Därutöver har produktionen skiftat över mot tjänstesektorn som är mer personalintensiv och har en lägre produktivitet än industrin.

I takt med att sysselsättningen ökar under perioden 2011–2014 minskar arbetslösheten successivt. Krisen på arbetsmarknaden förväntas inte bli lika djup och inte heller lika långvarig som förutsågs i budgetpropositionen.

Det finns en rad faktorer som sannolikt bidragit till att arbetsmarknaden inte har påverkats i den omfattning som historiska mönster

ger vid handen, trots att konjunkturnedgången är lika djup som under 1990-talskrisen. Sunda offentliga finanser som möjliggjort en expansiv finanspolitik och reformer som bidragit till en bättre fungerande arbetsmarknad är viktiga faktorer. Fördjupningsrutan Varför utvecklas arbetsmarknaden bättre än väntat? ger en närmare redogörelse för vilka faktorer som bidragit till detta.

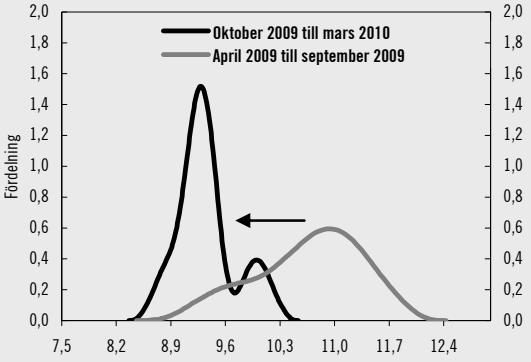
## Varför utvecklas arbetsmarknaden bättre än väntat?

*Prognoser och framåtblickande indikatorer för 2010*

Under det senaste året har prognosmakare reviderat sin syn på arbetsmarknadsutvecklingen för 2010. De har justerat ned sina prognoser för arbetslösheten, medan prognoserna för antalet sysselsatta har reviderats upp.

I diagram 3.3 nedan visas spridningen i prognoser för arbetslösheten under två olika perioder; före respektive efter den 30 september 2009. Elva prognosmakare ingår i båda fallen.[3] Diagrammet visar att prognoserna har reviderats ned (kurvan har förskjutits till vänster) och att spridningen har minskat. Medelvärdet av prognoserna har sjunkit från 10,7 till 9,4 procent.

**Diagram 3.3 Arbetslöshetsprognoser för 2010**



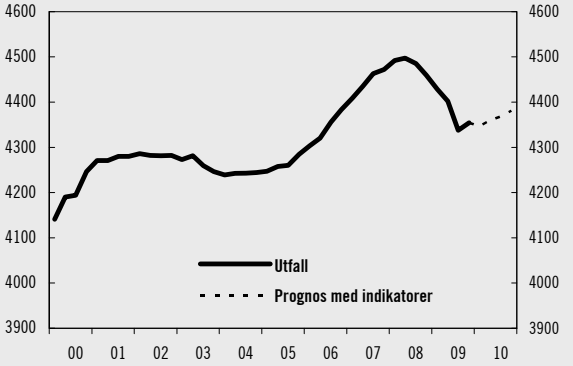

Källa: Egna beräkningar.

Prognosrevideringarna kan förklaras av att både utfall och framåtblickande indikatorer visat på en bättre utveckling än vad som tidigare förutsågs. Antalet varsel har sjunkit tillbaka snabbt och antalet nyanmälda lediga platser ökar igen. Företagens anställningsplaner enligt Konjunkturinstitutets barometer har tydligt förbättrats.

Den framåtblickande information som indikatorer innehåller kan användas i modeller för att få en uppfattning om utvecklingen framöver. Nedan visas en prognos för antalet sysselsatta 2010. Prognosen baseras på ett vägt genomsnitt av tidsserier som ger en viss vägledning om utvecklingen de närmaste kvartalen.

**Diagram 3.4 Indikatorprognos för antalet sysselsatta 2010**

*Tusentals personer*




Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Prognosen tyder på att antalet sysselsatta börjar öka igen under loppet av 2010, men den genomsnittliga sysselsättningsnivån 2010 blir något lägre än 2009.

Sammanfattningsvis har arbetsmarknaden utvecklats bättre än förväntat och modellprognosen pekar mot att sysselsättningen har bottnat och börjar öka igen under 2010.

*Utvecklingen i olika sektorer under nuvarande lågkonjunktur och under 1990-talskrisen*

För att illustrera hur antalet sysselsatta skulle ha utvecklats i olika sektorer givet den historiska samvariationen med BNP skattas ett antal sektorsvisa samband. Baserat på den faktiska utvecklingen av BNP skrivs därefter antalet sysselsatta i olika sektorer fram under nuvarande lågkonjunktur.[4]

Under den nuvarande lågkonjunkturen har antalet sysselsatta i kommunsektorn utvecklats ungefär i linje med historiska mönster. Detsamma gäller för antalet sysselsatta i varubranscherna. Inom industrin har antalet sysselsatta minskat kraftigt. Krisavtalen med sänkt arbetstid har dock dämpat sysselsättningsfallet. Sysselsättningen i tjänstebranscherna har däremot utvecklats betydligt bättre än väntat. Framskrivningen pekar på att antalet sysselsatta skulle minska med 42 000 mellan 2008 och 2009. Enligt utfall från nationalräkenskaperna ökade i stället antalet

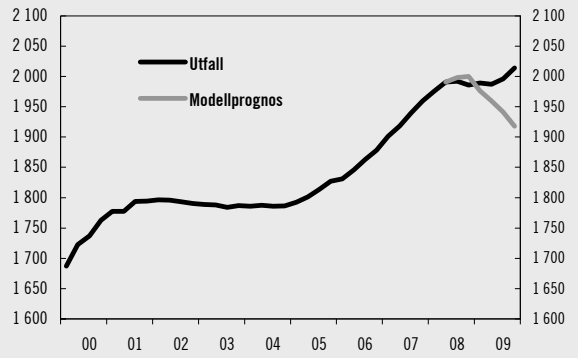
[3] Prognoserna är hämtade från Arbetsförmedlingen, Almega, Finansdepartementet, LO, Nordea, Konjunkturinstitutet, Riksbanken, SEB, SHB, Svenskt näringsliv och Swedbank.

[4] Sambanden skattas för perioden kvartal 1 år 1995 till kvartal 2 år 2008. Framskrivningen avser perioden kvartal 3 år 2008 till kvartal 4 år 2009.

sysselsatta i tjänstebranscherna med närmare 11 000 personer under perioden.[5] Sedan 1993 har det skett en kraftig ökning av antalet sysselsatta i tjänstesektorn. Den underliggande trendförskjutningen med en ökad roll för tjänstesektorn påverkar även effekterna på arbetsmarknaden av nuvarande lågkonjunktur. En förklaring till den mer positiva utvecklingen inom tjänstesektorn de senaste åren är att den expansiva finans- och penningpolitiken har upprätthållit efterfrågan hos konsumenterna, vilket har gynnat flera branscher. En del av produktionen av kommunala välfärdstjänster har också överförts till näringslivet, vilket har påverkat antalet sysselsatta i tjänstesektorn positivt. Det s.k. RUT-avdraget för hushållstjänster samt ökade resurser till infrastrukturinvesteringar bedöms även ha bidragit till utvecklingen, liksom jobbskatteavdraget. Även ROT-avdraget har bidragit positivt till sysselsättningen.

**Diagram 3.5 Faktisk och förväntad sysselsättningsutveckling i tjänstesektorn**

*Tusentals personer*




Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Sammanfattningsvis visar resultaten på tydliga sammansättningseffekter, där vissa sektorer klarat sig bättre än man skulle ha förväntat sig givet tidigare historiska mönster.

Under den nuvarande lågkonjunkturen är det speciellt exportindustrin som har drabbats hårt av den globala lågkonjunkturen, medan den offentliga sektorn och speciellt tjänstesektorn har klarat sig bättre. Det kan sannolikt förklaras av en relativt sett stark inhemsk efterfrågan och statsbidrag till kommunsektorn. Till skillnad från det traditionella mönstret med en relativt mer exportdriven BNP-tillväxt bedöms nu den inhemska efterfrågan bidra till återhämtningen i större utsträckning. Detta innebär att tillväxten i ökad omfattning sker i den personalintensiva tjänstesektorn, vilket i sin tur leder till att återhämtningen sannolikt blir mer sysselsättningsintensiv.

*Stabiliseringspolitiken motverkar nedgången i sysselsättningen*

En stram finanspolitik i samband med saneringen av de offentliga finanserna under 1990-talet bidrog till att återhämtningen på arbetsmarknaden tog lång tid. Då var också penningpolitiken stram, eftersom Riksbanken eftersträvade trovärdighet för prisstabilitet. I dag är de offentliga finanserna i avsevärt bättre skick än under 1990-talskrisen. Sverige gick in i nuvarande lågkonjunktur med betydande överskott i de offentliga finanserna. En förklaring till det är att regeringen förde en återhållsam finanspolitik 2007–2008. Därför har regeringen nu kunnat bedriva en expansiv finanspolitik under lågkonjunkturen och vidtagit direkt jobbskapande åtgärder och åtgärder för att motverka att arbetslösheten biter sig fast. Penningpolitiken åtnjuter ett stort förtroende och har varit mycket expansiv.

*Strukturreformer har gjort arbetsmarknaden mer anpassningsbar*

Bedömningen är också att regeringens politik har bidragit till att arbetsmarknaden är mer flexibel i dag än under 1990-talet. Arbetsmarknadspolitiken innehåller nu större inslag av incitament för att söka jobb aktivt, vilket bl.a. bidrar till en effektivare matchningsprocess på arbetsmarknaden. Även jobbskatteavdraget och reformerna inom arbetslöshetsförsäkringen och sjukförsäkringen har positiva effekter på arbetsmarknadens funktionssätt. Sammantaget bedöms reformerna öka sysselsättningen på sikt, men en bättre fungerande arbetsmarknad kan även ha bidragit till att dämpa sysselsättningsfallet under lågkonjunkturen. Reformerna bedöms också ha minskat persistensproblemen, vilket bidrar till att återhämtningsfasen efter ett kraftigt fall i arbetskraftsefterfrågan har kortats ned.

[5] I mars 2009 bedömde Konjunkturinstitutet att antalet sysselsatta i tjänstebranscherna skulle minska med 47 000 mellan åren. Detta är ytterligare en indikation på att sysselsättningsutvecklingen i tjänstesektorn varit oväntat stark.

### 3.4.5 Risker i prognosen

Osäkerheten är stor om den framtida konjunkturutvecklingen samt den långsiktigt hållbara tillväxttakten i ekonomin. Riskerna för en svagare utveckling än i huvudscenariot dominerar.

Stödåtgärderna riktade mot den finansiella sektorn har börjat fasas ut i flera EU-länder. Bankerna har utöver detta behov av att ersätta lån som förfaller. Dessutom har många länder, dock inte Sverige, svaga offentliga finanser med ökande skulder som måste finansieras. Dessa faktorer verkar i samma riktning, infaller ungefär samtidigt och medför en risk för stigande räntor.

På ett internationellt plan utgör en ökad oro för svaga offentliga finanser i flera OECD-länder en risk för lägre tillväxt, liksom i ett medelfristigt perspektiv en skärpning av regleringarna på finansmarknadsområdet.

I prognosen antas att det blir en väl avvägd avveckling av finans- och penningpolitiska stimulanser i omvärlden. Om det inte sker finns risk för en sämre utveckling.

Samtidigt är det möjligt att återhämtningen går snabbare än vad som förutses i prognosen. Bland annat har svenska hushåll ett stort utrymme att öka sin konsumtion de närmaste åren till följd av en stark förmögenhetsutveckling, hög sparkvot, relativt stark utveckling av den disponibla inkomsten, ljusare arbetsmarknadsutsikter och fortsatt låga räntor.

Arbetsmarknaden har utvecklats oväntat starkt den senaste tiden till följd av relativt god utveckling i många tjänsteintensiva branscher. Det indikerar att företagen i högre grad kan behöva öka sysselsättningen för att möta efterfrågan än vad som förutses i prognosen. Det finns således en möjlighet för en starkare utveckling på arbetsmarknaden och att vändningen kan komma snabbare. Samtidigt finns det en risk att resursutnyttjandet inom företagen är lägre än i prognosen, vilket talar för en risk i motsatt riktning för arbetsmarknaden.

## 3.5 Starkare offentliga finanser

### 3.5.1 Läget i de offentliga finanserna

Utgångspunkten för att kunna genomföra reformer för ökad tillväxt, höjd sysselsättning och förbättrad välfärd är en ansvarsfull hantering av de offentliga finanserna. Genom sunda offentliga finanser skapas förutsättningar för att hantera framtida utmaningar. Det har tydliggjorts i samband med finanskrisen och den följande konjunkturnedgången då de offentliga finanserna försvagades kraftigt. Tack vare flera år med starka offentliga finanser var Sveriges utgångsläge gynnsamt och de svenska offentliga finanserna är därför, trots kraftiga finanspolitiska stimulanser, relativt starka i ett EU-perspektiv.

#### Inkomster, utgifter och finansiellt sparande

Det ljusare makroekonomiska läget medför att utvecklingen av de offentliga finanserna blir bättre jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2010. Ett skäl är att hushållens konsumtion nu bedöms utvecklas starkare och att utsikterna på arbetsmarknaden har förbättrats.

Den gynnsammare arbetsmarknaden med en högre lönesumma medför att både direkta och indirekta skatter på arbete har reviderats upp jämfört med prognosen i budgetpropositionen. När arbetsmarknaden utvecklas starkare 2011-2014 ökar hushållens disponibla inkomster. Samtidigt bedöms hushållen minska sitt sparande, vilket ger förutsättningar för en ökad konsumtionstillväxt. Till följd av upprevideringen av konsumtionen har prognosen för mervärdesskatten också skrivits upp sedan budgetpropositionen.

Den ljusare arbetsmarknaden påverkar även offentliga sektorns utgifter, där framför allt utgifterna inom arbetsmarknadsområdet har reviderats ned.

**Tabell 3.3 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser**

*Miljarder kronor och procent av BNP*

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Inkomster** | **1 612** | **1 622** | **1 691** | **1 768** | **1 847** | **1 929** |
| *Procent av BNP* | *52,7* | *51,1* | *50,8* | *50,8* | *50,6* | *50,5* |
| Skatter och avgifter | 1 438 | 1 461 | 1 519 | 1 588 | 1 661 | 1 735 |
| *Procent av BNP* | *47,0* | *46,0* | *45,6* | *45,6* | *45,5* | *45,4* |
| Övriga inkomster | 175 | 161 | 172 | 180 | 186 | 193 |
| **Utgifter** | **1 637** | **1 689** | **1 724** | **1 754** | **1 798** | **1 844** |
| *Procent av BNP* | *53,5* | *53,2* | *51,8* | *50,3* | *49,3* | *48,3* |
| **Finansiellt sparande** | **-25** | **-67** | **-32** | **14** | **49** | **84** |
| *Procent av BNP* | *-0,8* | *-2,1* | *-1,0* | *0,4* | *1,3* | *2,2* |
| Staten | -27 | -72 | -33 | 12 | 50 | 88 |
| Ålderspensionssystemet | 5 | 1 | 9 | 7 | 1 | -5 |
| Kommunsektorn | -2 | 4 | -8 | -4 | -2 | 1 |

Anm.: År 2009 är utfall.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den offentliga sektorns finansiella sparande bedöms bli -2,1 procent av BNP 2010. Enligt prognosen kommer det finansiella sparandet uppvisa ett överskott på 0,4 procent av BNP 2012. År 2014 har överskottet ökat till 2,2 procent av BNP. Jämfört med budgetpropositionen för 2010 har prognosen reviderats upp med 40 miljarder kronor 2010, 34 miljarder kronor 2011 och 50 miljarder kronor 2012.

Förstärkningen av det finansiella sparandet sker i den statliga sektorn. Ålderspensionssystemets sparande går mot ett underskott 2014 när pensionsutbetalningarna stiger. Kommunsektorns sparande försämras 2011, men förbättras successivt i takt med att konjunkturen återhämtar sig.

Riskbilden för de offentliga finanserna är till stor del kopplad till den makroekonomiska utvecklingen. Den sammantagna bedömningen av den makroekonomiska utvecklingen är att riskerna för en sämre utveckling överväger. Skatteintäkterna från företags- och kapitalvinster är de intäkter som uppvisar störst variation mellan åren och för dessa inkomster är osäkerheten i prognoserna ofta stor. På några års sikt är det dock framför allt utvecklingen på arbetsmarknaden som är avgörande för hur skatteintäkterna utvecklas, eftersom ca 60 procent av skatteintäkterna beror på arbetsmarknadens utveckling. Till det kommer svårigheten att göra prognoser för den offentliga sektorns finanser vid stora upp- och nedgångar i ekonomin. Ofta underskattas styrkan i förbättringen eller försämringen, vilket skulle innebära en möjlighet till starkare offentliga finanser än vad som nu förutses. Till riskbilden hör också den prognostiserade trendmässiga minskningen av antalet personer som mottar ersättning från offentliga transfereringssystem.

### 3.5.2 Tillbaka till överskott

#### Betydelsen av att snabbt komma tillbaka till överskott

De offentliga finanserna väntas utvecklas starkare jämfört med bedömningen i budgetpropositionen. Sveriges väg tillbaka till överskott i de offentliga finanserna ser ut att bli relativt odramatisk, speciellt i jämförelse med många andra länder.

Att komma tillbaka till överskott i de offentliga finanserna är viktigt av flera skäl. Som krisen illustrerat är ordning och reda i de offentliga finanserna en avgörande förutsättning för att hantera de utmaningar som finanspolitiken ställs inför. Det är viktigt att även kommande lågkonjunkturer kan mötas från en stark offentligfinansiell position. Att komma tillbaka till överskott inom en rimlig tidshorisont är också nödvändigt för att upprätthålla de budgetpolitiska målen och förtroendet för finanspolitiken, vilket i förlängningen krävs för att säkra långsiktigt hållbara offentliga finanser.

*Det finansiella sparandet i offentlig sektor bör öka till 1 procent av BNP i linje med överskottsmålet senast 2014*

Till följd av den djupa konjunkturnedgången har de offentliga finanserna försvagats påtagligt, även om underskotten i ett internationellt perspektiv har varit begränsade. De svenska underskotten är framför allt ett resultat av att de automatiska stabilisatorerna verkat fullt ut, vilket har varit avgörande för att hålla uppe efterfrågan i ekonomin. Utöver det har regeringen via stimulansåtgärder aktivt bidragit till att dämpa fallet i sysselsättningen och till att förhindra att arbetslösheten biter sig fast.

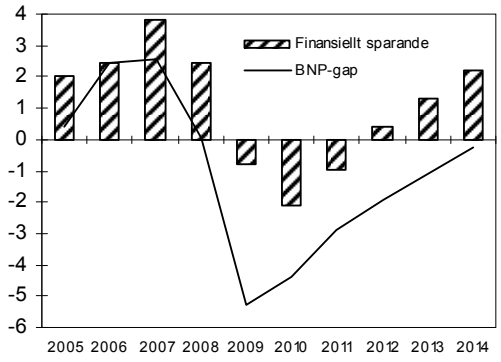
De offentliga finanserna kommer att stärkas igen när ekonomin återhämtar sig. Det gäller att finna en balans för finanspolitiken mellan behovet att stödja den kommande återhämtningen och kravet att nå tillbaka till överskott i de offentliga finanserna. Det offentliga sparandet ska uppvisa ett överskott på 1 procent av BNP, i linje med överskottsmålet, när ekonomin och

resursutnyttjandet normaliseras. Regeringens bedömning är att ekonomin närmar sig ett balanserat resursutnyttjande 2014. Enligt prognosen når det finansiella sparandet 1 procent av BNP redan under 2013, trots att resursutnyttjandet är fortsatt svagt det året (se diagram 3.6). Under 2014 ligger sparandet över 1 procent av BNP.

För att förstärka kontrollen av de offentliga finanserna i ett medelfristigt perspektiv förlängs prognoshorisonten och bedömningen av utgiftstaket i denna proposition till 2014, vilket är en förlängning av tidshorisonten med ett år.

**Diagram 3.6 Finansiellt sparande och BNP-gap**

*Procent av BNP*




Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

## Utrymme för nya åtgärder

*Den starkare utvecklingen av de offentliga finanserna kan ge ett visst utrymme för reformer, men bara om förbättringen är strukturell*

Den nuvarande bedömningen pekar på att det offentliga sparandet når balans betydligt tidigare än vad som förväntades i budgetpropositionen för 2010. Mot slutet av den kommande mandatperioden är det offentliga sparandet väl över överskottsmålet. Det är således möjligt att det kan finnas ett visst utrymme för ofinansierade permanenta reformer framöver.

Det är dock viktigt att en bedömning av reformutrymmet utgår från den analysram som presenterades i 2008 års ekonomiska vårproposition. Enligt den ska en avstämning göras både mot målen i det budgetpolitiska ramverket och mot konjunkturläget. Dessutom ska osäkerheten i bedömningen beaktas och hänsyn tas till den aktuella riskbilden (se vidare avsnitt 10).

Ett utrymme för permanenta, ofinansierade reformer kan bara uppstå om det sker en förbättring av det offentliga sparandet – utöver målet – som är varaktig, dvs. om förbättringen beror på strukturella faktorer. En stor del av den förbättring av det finansiella sparandet i den offentliga sektorn som sker framöver kommer att bero på konjunkturutvecklingen. Ett sparande utöver det målsatta som beror på konjunkturen kan inte utnyttjas till reformer. Eftersom en sådan förbättring endast är temporär kan den inte användas till att finansiera permanent högre utgifter eller sänkta skatter.

*Begränsat reformutrymme på kort sikt*

Enligt överskottsmålet ska den offentliga sektorns finansiella sparande motsvara 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. En viktig avstämningspunkt är därför att det finansiella sparandet ska ligga på ungefär 1 procent av BNP när resursutnyttjandet är normalt. Enligt nuvarande prognos når det finansiella sparandet ca 1 procent av BNP 2013 trots att resursutnyttjandet då är fortsatt svagt.

För att följa upp överskottsmålet och bedöma reformutrymmet på ett mer systematiskt sätt, använder regeringen två indikatorer: strukturellt sparande och den s.k. sjuårsindikatorn.[6] Strukturellt sparande justerar det finansiella sparandet direkt för konjunkturläget mätt med BNP-gapet. Strukturellt sparande ska alltså illustrera hur stort det finansiella sparandet skulle vara om konjunkturläget vore normalt. Sjuårsindikatorn är ett glidande medelvärde av det finansiella sparandet det angivna året samt de tre åren före och efter det angivna året. Indikatorn beaktar på så vis konjunkturläget till viss del eftersom det är ett genomsnitt över flera år. Eftersom dessa år inte nödvändigtvis består av lika många hög- och lågkonjunkturår bör dock indikatorn justeras för detta, vilket görs via medelvärdet för BNP-gapet under de aktuella åren.[7]

Givet prognoserna för den offentliga sektorns finansiella sparande och för BNP-gapet kommer det strukturella sparandet att ligga marginellt under 1 procent av BNP 2011 (se tabell 3.4). Sjuårsindikatorn ligger 0,7 procentenheter under

[6] Uppföljningen av överskottsmålet i denna proposition skiljer sig något från tidigare redovisningar, i enlighet med förslagen i departementspromemorian Utvärdering av överskottsmålet (Ds 2010:4). Se vidare avsnitt 5 och 10 för en utförligare redovisning av dessa förändringar.

[7] Se vidare avsnitt 10 för en utförligare beskrivning av dessa indikatorer.

målet. Den konjunkturjusterade sjuårsindikatorn ligger dock betydligt högre än målet 2011. På grund av osäkerheten i måtten bör viss vikt även läggas vid den ojusterade genomsnittsindikatorn. Utifrån indikatorerna för 2011 är det inte uppenbart att det finns något utrymme för ytterligare ofinansierade reformer 2011.

**Tabell 3.4 Finansiellt sparande samt indikatorer för avstämning mot överskottsmålet**

*Procent av BNP respektive potentiell BNP*

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Finansiellt sparande** | **-0,8** | **-2,1** | **-1,0** | **0,4** | **1,3** | **2,2** |
| Sjuårsindikatorn | 0,7 | 0,5 | 0,3 | | | |
| konjunkturjusterad[1] | 1,4 | 1,6 | 1,6 | | | |
| Strukturellt sparande | 2,2 | 0,4 | 0,7 | 1,5 | 2,0 | 2,4 |
| **BNP-gap** | **-5,3** | **-4,4** | **-2,9** | **-1,9** | **-1,1** | **-0,3** |
| Sjuårsgenomsnitt | -1,3 | -1,9 | -2,3 | | | |

[1] Konjunkturjusteringen görs genom att indikatorvärdet minskas med BNP-gapet under motsvarande period multiplicerat med elasticiteten 0,55.
Anm.: År 2009 är utfall.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det strukturella sparandet stärks dock över tiden och bedöms uppgå till 2,4 procent av BNP 2014. Det strukturella sparandet stärks dessutom något 2011 i ett läge med fortsatt svagt resursutnyttjande. Utmaningen blir att undvika att finanspolitiken blir omotiverat åtstramande den närmaste tiden utan att i för stor utsträckning inteckna ett osäkert utrymme för permanenta reformer som bedöms uppstå först mot slutet av kommande mandatperiod. Regeringens samlade bedömning är mot denna bakgrund att det, med hänsyn tagen till konjunkturläget, finns ett begränsat utrymme för ytterligare ofinansierade reformer 2011.

*Reformutrymmet sett över hela nästa mandatperiod*

En strikt mekanisk beräkning utifrån de indikatorer som används för att följa upp överskottsmålet indikerar att det finns ett visst reformutrymme sett över hela mandatperioden. Denna bedömning baseras dock på en strukturell förbättring av det finansiella sparandet som uppstår först i slutet av prognosperioden. Bedömningen är av denna anledning förknippad med stor osäkerhet. Riskbilden talar för att reformutrymmet mot slutet av prognosperioden kan bli mindre än vad en mekanisk beräkning av de indikatorer som används för att följa upp överskottsmålet visar. Detta osäkra framtida reformutrymme bör inte intecknas på förhand utan i stället stämmas av löpande över tiden. Därigenom säkerställs att Sverige kan möta nästa lågkonjunktur med ett överskott i de offentliga finanserna.

*Inget behov av ytterligare budgetförstärkningar på kort sikt…*

I budgetpropositionen för 2010 var bedömningen att det skulle kunna behövas budgetförstärkningar när konjunkturläget förbättrades för att återgå till överskott i de offentliga finanserna inom en rimlig tidsperiod. Den nuvarande bedömningen, givet de förbättrade ekonomiska utsikterna, är att sådana förstärkningar inte behövs. De offentliga finanserna kommer att stärkas tillräckligt under återhämtningen utan ytterligare budgetförstärkningar. Den bedömningen förutsätter dock att de temporära åtgärder som satts in för att motverka krisens effekter avvecklas då konjunkturen förbättras.

*…men beredskap för budgetförstärkningar finns vid en svagare strukturell utveckling av de offentliga finanserna än väntat*

Prognosen för de offentliga finanserna, liksom makroprognosen i stort, omgärdas av en betydande riskbild. Om ekonomin av strukturella skäl utvecklas svagare än enligt nuvarande bedömningar är regeringens beredskap hög för att vidta de åtgärder som krävs för att finanspolitiken ska vara förenlig med de budgetpolitiska målen. Det säkerställer att de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara.

*…budgetförstärkningar kan dock behövas för att öka utrymmet för större angelägna strukturreformer*

Budgetförstärkande åtgärder kan också behövas på inkomst- och/eller utgiftssidan för att skapa utrymme för större angelägna strukturella reformer under nästa mandatperiod. En utgångspunkt i detta fall bör vara att samhällsekonomiskt riktiga skattehöjningar kan användas för att finansiera en sänkning av samhällsekonomiskt skadliga skatter, men att skattehöjningar inte ska användas för att finansiera ökade utgifter.

*Sverige blir sannolikt inte föremål för ett underskottsförfarande*

I budgetpropositionen för 2010 gjordes bedömningen att Sverige skulle kunna bli föremål för ett så kallat underskottsförfarande inom ramen för EU:s stabilitets- och tillväxt-

pakt. Eftersom prognosen nu pekar på att det finansiella sparandet i den offentliga sektorn i Sverige ligger väl över underskottsgränsen på 3 procent av BNP 2010, förefaller detta inte längre vara sannolikt.

*En väl avvägd ökning av utgiftstaket 2013 och 2014 är 10 miljarder kronor per år*

Utgiftstaket sätter en övre gräns för hur höga utgifterna får bli ett enskilt år. Genom utgiftstaket ges riksdagen och regeringen förbättrade möjligheter till kontroll och styrning över anvisade medel och utgiftsutvecklingen. Utgiftstaket leder även till att behovet av prioriteringar mellan utgiftsområden tydliggörs och att en utveckling där skatteuttaget måste höjas till följd av bristfällig utgiftskontroll förebyggs.

Utgiftstaket bör fastställas på en nivå som är förenlig med en långsiktigt hållbar finanspolitik. Regeringens bedömning av utgiftstaket 2013 och 2014 tar därför sin utgångspunkt i en samlad bedömning av det budgetpolitiska ramverket och prognosen för de offentliga finanserna.

Utgifterna under utgiftstaket utvecklas förhållandevis svagt under de närmast kommande åren. Det beror på konjunkturåterhämtningen och de strukturella reformer som regeringen har genomfört. Budgeteringsmarginalerna under utgiftstaket växer därför till jämförelsevis höga nivåer fram till 2012. En väl avvägd bedömning är att utgiftstaket bör öka med 10 miljarder kronor per år 2013 och 2014. Det är en nedväxling av den årliga ökningen jämfört med tidigare år. Det leder samtidigt till nivåer på budgeteringsmarginalerna för 2013 och 2014 som är något lägre än den förhållandevis höga budgeteringsmarginalen 2012, vilket innebär att utgiftstaket får en rimligt styrande effekt på utgiftsutvecklingen.

## 3.6 Regeringens politik för tillväxt och full sysselsättning

### 3.6.1 Krisens lärdomar

Under den senaste tiden har situationen på de finansiella marknaderna stadigt förbättrats och det ekonomiska läget har stabiliserats. Det är visserligen för tidigt att lägga krisen till handlingarna, men det finns redan nu lärdomar att dra av orsakerna till och hanteringen av krisen – lärdomar som är viktiga att ta med sig i reformarbetet för att bättre hantera och om möjligt minska risken för ett liknande händelseförlopp i framtiden.

#### Finansmarknaderna

Den finansiella krisen har pekat på svagheter i regelverken för de finansiella marknaderna och företagen samt i tillsynen av dessa. Ett omfattande arbete pågår i krisens spår för att rätta till dessa brister. Arbetet bedrivs på internationell nivå, såväl inom EU, Baselkommittén för banktillsyn som inom G20-samarbetet. Syftet är att minska uppbyggnad av risker som kan leda till nya djupa finansiella kriser.

Det har redan tagits viktiga steg för att skärpa regelverken. Regeringen har, inte minst under det svenska ordförandeskapet i EU, varit mycket aktiv för att få dessa förändringar på plats. Bankernas motståndskraft mot finansiella kriser måste stärkas. Inom EU har Ekofinrådet under hösten 2009 enats om att skärpa kraven på bankernas kapital. EU-kommissionen väntas lägga fram förslag om ytterligare skärpningar under våren 2010. Det pågår även ett omfattande arbete på internationell nivå dels för att höja kraven på bankernas kapital för att de bättre ska kunna bära förluster, dels för att skärpa regleringen av bankernas likviditetshantering.

Utöver detta behöver fler delar av det finansiella systemet regleras än vad som gällde före den finansiella krisen. Det gäller exempelvis kreditvärderingsinstituten där EU har antagit en reglering. Även förvaltare av hedgefonder och riskkapitalfonder kommer att regleras med ett nytt direktiv som förväntas antas under 2010. Omfattande krav har införts för hur de finansiella företagen ska utforma ersättnings- och bonussystem i syfte att minska kortsiktiga och alltför riskfyllda beteenden. Baserat på överenskommelserna på internationell nivå och EU-nivå har Finansinspektionen infört ett nytt regelverk för ersättningar och bonus i den finansiella sektorn.

Tillsynen av de finansiella marknaderna och företagen behöver stärkas. Under det svenska ordförandeskapet enades Ekofinrådet om att inrätta ett europeiskt råd för systemrisker som ska analysera risker för det finansiella systemet. Man enades även om att inrätta tre nya tillsynsmyndigheter på EU-nivå som ska se till

att tillsynen samordnas och att regelverken tillämpas på ett likartat sätt i medlemsstaterna. Förhandlingar pågår nu i Europaparlamentet och ambitionen är att dessa nya EU-myndigheter ska kunna börja sin verksamhet senast 2011.

Krisen har även visat att det behövs bättre verktyg för att hantera finansiella kriser, framför allt i gränsöverskridande finansiella företag. EU-kommissionen väntas lägga förslag på detta område under 2010.

Bankernas centrala roll i ekonomin medför att staten måste ha starka möjligheter att vidta åtgärder för att säkra finansiell stabilitet och upprätthålla kreditgivningen. Det var syftet med de åtgärder som regeringen vidtog under hösten 2008. Kärnan i åtgärderna var att återställa likviditeten på finansmarknaderna genom att staten beslöt om ett program för att garantera bankernas upplåning. Dessutom inrättades ett program för kapitaltillskott för de kreditinstitut som behövde förstärka sin kapitalbas. Ett system för att hantera banker i kris upprättades också. Det innebar bl.a. en möjlighet att som en sista åtgärd i ett krisläge ta över kontroll och ägande av en bank. En stabilitetsfond inrättades för att täcka finanskrisens kostnader genom avgifter på banker och finansinstitut. Genom dessa åtgärder värnades den finansiella stabiliteten och de kostnader som drabbar skattebetalarna kunde minimeras. Att värna skattebetalarnas pengar är helt centralt för att få acceptans för de åtgärder regeringen vidtar.

Genom att ta över ägandet säkras att staten får del av framtida värdestegringar och därmed värnas skattebetalarnas pengar. Dessutom är det viktigt ur ett tids- och effektivitetsperspektiv eftersom institutet snabbt kan börja fungera igen. När bankernas aktieägare vet att staten har verktyg att ta över ägandet om banken får problem och att aktieägarna själva får bära förlusterna minskar deras vilja att ta för stor risk (s.k. moral hazard). Den stabilitetsavgift som regeringen har infört leder också till att bankerna i större utsträckning beaktar de risker de tar. Sammantaget har därmed det regelverk regeringen infört en disciplinerande effekt på beteendet hos finansmarknadens aktörer.

Regeringen avser att göra en bred översyn av det svenska regelverket för att hantera finansiella kriser och kommer därför att tillsätta en utredning på detta område under våren 2010.

En närmare beskrivning av arbetet med att stärka regelverket och förbättra tillsynen av finansmarknaderna för att minska risken för framtida kriser finns i fördjupningsrutan Internationella reformer ska minska risken för framtida kriser.

## Internationella reformer ska minska risken för framtida kriser

Finanskrisen orsakades av ansvarslös hantering av finansiella affärer men också av brister i regelverk och tillsyn av finansmarknaderna. Regeringar har därför arbetat för att stärka regelverket, inrätta nya institutioner för att övervaka finansmarknaderna samt skapa bättre förutsättningar att hantera kommande kriser. Den svenska regeringen har, inte minst under det svenska ordförandeskapet i EU, varit mycket aktiv för att få dessa förändringar på plats. I denna ruta redogörs för de reformer som redan beslutats och de som är under diskussion.[8]

### 1. Stärkt regelverk för att förhindra kriser

Bankernas särskilda roll i ekonomin gör att de måste regleras och övervakas. Reglerna måste utformas så att nya allvarliga risker inte byggs upp, utan att de hämmar kreditgivningen och bromsar återhämtningen av ekonomin.

#### Krav på mer och bättre kapital

När bankerna inte hade tillräckligt med kapital som buffert mot sina förluster ökade osäkerheten på de finansiella marknaderna. Bankerna fick då svårare att låna upp pengar, vilket riskerade att hämma deras utlåning. Flera regeringar fick då gå in med statliga stödpaket.

För att öka bankernas motståndskraft utarbetas nu nya internationella regler för högre kapitalkrav, inte minst för komplicerade ompaketerade produkter, och bättre kvalitet på kapitalet. Under det svenska ordförandeskapet enades EU om skärpta krav som ska genomföras 2011 när Europaparlamentet antagit lagen.

#### Krav på tillräcklig likviditet

Bankernas speciella funktion med kort inlåning och lång utlåning gör att de måste ha möjlighet att låna upp pengar snabbt. Men krisen visade att inte ens banker med mycket kapital alltid kunde få låna på finansmarknaderna. Centralbanker fick därför låna ut omfattande summor.

Globalt och inom EU pågår nu därför ett arbete med att skärpa regleringen av hur bankerna hanterar likviditet.

#### Krav på bättre ersättningssystem

En av orsakerna till krisen var en bonuskultur som ledde till kortsiktighet och riskfyllt beteende. För att förändra incitament och drivkrafter har nya strängare regelverk antagits för ersättningssystem under det senaste året, både globalt och inom EU. Ersättningarna ska i högre grad få formen av aktier, betalas ut dels baserat på flera års resultat, dels baserat på gruppens och institutets samlade prestation.

I Sverige har Finansinspektionen antagit ett regelverk för den svenska finansiella sektorn. Det bygger på EU-kommissionens rekommendationer och de principer som har antagits av G20.

#### Krav på reglering av fler delar av det finansiella systemet

Medan banker är hårt reglerade är vissa andra finansmarknadsföretag och marknader oreglerade. Krisen visade att det finns ett behov av att reglera flera delar av det finansiella systemet. Det har redan beslutats att kreditvärderingsinstitut ska bli föremål för tillsyn, och att de måste bli öppnare med hur de gör sina värderingar.

Inom EU finns även ett förslag om att införa en harmoniserad reglering av förvaltare av hedgefonder och riskkapitalfonder, det s.k. AIFM-direktivet. Enligt förslaget ska dessa fonder bli föremål för kapitalkrav och krav på ökad transparens.

### 2. Bättre tillsynsstruktur för att förhindra kriser

Krisen visade också att tillsyn och övervakning brast såväl vad gäller risker i enskilda finansiella företag och marknader som risker för hela det finansiella systemet sammantaget. Ett skäl är att banker och andra finansiella företag har blivit

[8] Se även fördjupningsrutan Ramverk för hantering av hot mot den finansiella stabiliteten i budgetpropositionen för 2010, s. 32 (prop. 2009/10:1 Förslag till statsbudget, finansplan m.m.).

alltmer gränsöverskridande, medan tillsyn och övervakning ofta är nationell. Problemen som blev tydliga under krisen var dels att ingen hade helhetsbilden av vilka risker som byggts upp inom EU, dels att nationella tillsynsmyndigheter hade för olika regelverk och inte samarbetade tillräckligt med varandra.

EU har därför arbetat intensivt med att se över tillsynen. Under det svenska ordförandeskapet beslutade Ekofinrådet att inrätta en struktur med bättre förutsättningar för att tillsynen ska fungera inom EU. Den nya strukturen ska träda i kraft senast 2011, efter att Europaparlamentet antagit den.

### Tillsyn av de enskilda företagen och marknaderna

Med alltmer gränsöverskridande banker inom EU måste regelverken anpassas. Tre nya myndigheter skapas därför på EU-nivå:

- Europeiska bankmyndigheten (European Banking Authority, EBA)
- Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (European Insurance and Occupational Pension Authority, EIOPA)
- Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (European Securities and Markets Authority, ESMA)

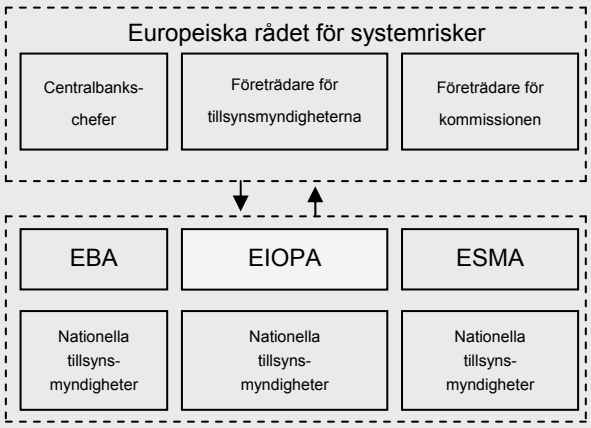
I dessa myndigheter ska de nationella tillsynsmyndigheterna samarbeta om tillsynen. De nya myndigheterna ska också ta fram nya regler och riktlinjer, verka för att de tillämpas på samma sätt inom hela EU och övervaka att de följs. Men de nationella myndigheterna ansvarar fortfarande för den dagliga tillsynen.

Tillsynen av banker som har sin verksamhet i flera länder ska ske i s.k. tillsynskollegier med berörda nationella tillsynsmyndigheter. De leds av hemlandsmyndigheten, dvs. den myndighet som ansvarar för moderbolaget i bankkoncernen. För att förhindra att de nationella myndigheterna ska bromsa processer genom att lägga sitt veto kan de nya myndigheterna avgöra tvister med bindande verkan.

### Tillsyn av systemet i sin helhet

För tillsynen av det finansiella systemet i sin helhet inrättas också ett ny institution, det europeiska rådet för systemrisker (European Systemic Risk Board, ESRB), se figur 3.1.

**Figur 3.1 Europeiska rådet för systemrisker**




Detta råd får i uppdrag att identifiera och analysera risker för det finansiella systemet inom hela EU. ESRB ska varna för tendenser som kan hota den finansiella stabiliteten och utfärda rekommendationer. Dessa kan riktas till regeringar och nationella myndigheter eller till EU-kommissionen eller andra EU-organ. Rådets rekommendationer ska följas eller så måste avvikelse förklaras, men kommer inte att vara rättsligt bindande.

## 3. Bättre möjligheter att hantera kriser

Kriser kan inte helt undvikas och därför behövs lösningar för hur de ska hanteras, inte minst vad gäller gränsöverskridande banker. EU-kommissionen väntas lägga fram förslag under 2010 om ett europeiskt ramverk för krishantering av banker.

Ett sätt att förbättra förmågan är att bygga upp en stabilitetsfond som den svenska regeringen gjort. Då är bankerna med och betalar för de kostnader de kan komma att orsaka skattebetalare och samhället vid en kris. Det ger dem incitament att själva beakta de risker de tar. Det finns ett stort internationellt intresse för den svenska modellen. Exempelvis har USA och Tyskland aviserat att de tänker införa en liknande avgift.

### Stabiliseringspolitiken

Erfarenheten visar att det inte helt går att motverka en kraftig konjunkturnedgång med aktiva finanspolitiska åtgärder utan att de offentliga finanserna äventyras. En viktig utgångspunkt för de stabiliseringspolitiska åtgärder som regeringen vidtagit för att dämpa fallet i sysselsättningen har därför varit att de inte får riskera den långsiktiga uthålligheten i de offentliga finanserna. Bland annat av det skälet har regeringen fokuserat på åtgärder som är kostnadseffektiva och som samtidigt leder till att den varaktiga sysselsättningen upprätthålls i så stor utsträckning som möjligt. Det ligger också helt i linje med intentionerna i regeringens sysselsättningspolitiska ramverk (se avsnitt 5). Åtgärderna har på så sätt bidragit till att lindra krisens verkningar och kommer att underlätta en uppgång av sysselsättningen under återhämtningen. Bedömningen har varit att direkt jobbskapande åtgärder varit mer effektiva för att uppnå detta än vad breda efterfrågestimulerande åtgärder skulle ha varit.

För att de offentliga finanserna inte ska urholkas av de temporära åtgärder som genomförts är det viktigt att åtgärderna inte blir permanenta, vilket regeringen även tidigare har betonat.

### Ramverket för de offentliga finanserna

Genom sunda offentliga finanser skapas förutsättningar för att hantera framtida utmaningar. Det har tydligt illustrerats i samband med den nuvarande lågkonjunkturen då de offentliga finanserna kraftigt försvagades. Tack vare starka finanser hade Sverige ett gynnsamt utgångsläge. De svenska offentliga finanserna är därför, trots försvagningen, starka i ett internationellt perspektiv.

En avgörande förklaring till Sveriges gynnsamma läge är att det, till skillnad från i många andra länder, har funnits ett trovärdigt budgetpolitiskt ramverk på plats – ett ramverk i form av ett överskottsmål för den offentliga sektorns sparande, ett tak för statens utgifter och ett kommunalt balanskrav. Regeringen har under mandatperioden stärkt det budgetpolitiska ramverket, bl.a. via inrättandet av det Finanspolitiska rådet och genom att utgiftstaket gjorts obligatoriskt. I denna proposition föreslås att det blir obligatoriskt med ett överskottsmål.

Erfarenheterna från finanskrisen har ytterligare förstärkt regeringens syn på vikten av ett väl fungerande budgetpolitiskt ramverk. Krisen har också tydliggjort att vissa delar behöver utvecklas för att bättre möta finanspolitikens stabiliserade uppgift. För att säkra en stabil återgång till överskott och för att kunna möta också nästa kris eller lågkonjunktur utan att riskera välfärden är det angeläget att ytterligare stärka överskottsmålets funktion och ställning. Regeringen genomför därför en rad åtgärder i enlighet med förslagen i en nyligen genomförd översyn av överskottsmålet.[9] Exempelvis lämnas i denna proposition ett förslag om att lagreglera en skyldighet för regeringen att föreslå ett överskottsmål. För att stärka det budgetpolitiska ramverkets trovärdighet ökar regeringen transparensen i redovisningen av de offentliga finanserna (se avsnitt 4.3).

Erfarenheterna från finanskrisen har även visat på problemet med att kommunsektorns finanser är konjunkturkänsliga. Detta medför att det finns en risk att kommuner och landsting genom förändringar av skatter och utgifter bidrar till att förstärka konjunktursvängningarna, vilket är ett problem ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv. Det kommunala balanskravet kan förstärka detta beteende eftersom kommunerna ska nå minst balans varje enskilt år. Regeringen har mot denna bakgrund beslutat om direktiv (dir. 2010:29) för en utredning med uppdrag att överväga åtgärder som kan motverka att verksamheterna i kommunsektorn förstärker konjunkturvariationerna.

## 3.6.2 Behov av en välavvägd utfasning av stöd och stimulanser

Det ekonomiska läget i omvärlden har stabiliserats den senaste tiden och situationen på finansmarknaderna har förbättrats. Utvecklingen måste ses mot bakgrund av de omfattande stöd- och stimulansåtgärder som regeringar och centralbanker vidtagit. Fortfarande finns risker för bakslag och generellt sett behövs ännu stöd- och stimulansåtgärder för att understödja återhämtningen. Däremot är det nödvändigt att

[9] Utvärdering av överskottsmålet (Ds 2010:4).

redan nu planera hur dessa åtgärder ska fasas ut på ett välavvägt sätt framöver och hur den ekonomiska politiken ska normaliseras.

*Att fasa ut stöd- och stimulansåtgärder på ett välavvägt sätt kommer att bli en utmaning för regeringar och centralbanker världen över*

Förutom att centralbanker har sänkt sina styrräntor till mycket låga nivåer har de under krisen tillfört finansmarknaderna extra likviditet via extraordinära åtgärder. Utmaningen för penningpolitiken är därför att bedöma när och hur dessa åtgärder ska fasas ut samt i vilken takt styrräntorna bör höjas.

Även regeringar har agerat för att återställa funktionen på finansmarknaderna och upprätthålla företagens och hushållens tillgång till krediter. Det är viktigt att dessa åtgärder endast förlängs så länge de är nödvändiga för att säkerställa finansiell stabilitet, annars riskerar de bl.a. att orsaka eller förvärra konkurrensproblem.

Utöver stödåtgärderna riktade mot finansmarknaderna har regeringar världen över genom temporära stimulansåtgärder bidragit till att hålla uppe efterfrågan i ekonomin. Utmaningen är att finna den rätta tidpunkten då återhämtningen blivit så robust och självgående att dessa åtgärder kan fasas ut och arbetet med att konsolidera de försvagade offentliga finanserna kan inledas.

Internationell koordinering och samordning av olika stöd- och stimulansåtgärder är en viktig del i hanteringen av krisen. Detta kommer även att vara viktigt då åtgärderna fasas ut, bl.a. för att minska riskerna för bakslag. Under Sveriges ordförandeskap i EU var strategier för avvecklingen av stödåtgärder en prioriterad fråga, liksom hur återgången till hållbara offentliga finanser ska ske. Det resulterade också i gemensamma principer på dessa områden.

*Successiv utfasning av åtgärderna riktade mot finansmarknaderna värnar den finansiella stabiliteten i Sverige*

I Sverige har regeringen genomfört ett antal åtgärder riktade mot de finansiella marknaderna, t.ex. via kapitaltillskott och garantiprogram riktade till bankerna och direkta åtgärder för att underlätta företagens tillgång till krediter. Det övergripande kriteriet för en avveckling av dessa stödåtgärder är att den finansiella stabiliteten kan upprätthållas.

Stödåtgärderna riktade mot den finansiella sektorn har börjat fasas ut i flera EU-länder både vad gäller åtgärder som vidtagits av regeringar och centralbanker. Det svenska garantiprogrammet löper ut i april och Riksbankens längre lån till fast ränta fasas ut under tredje kvartalet 2010. Bankerna har utöver detta refinansieringsbehov för att ersätta lån som förfaller. Dessutom har många länder, dock inte Sverige, svaga offentliga finanser som måste finansieras. Dessa faktorer verkar i samma riktning och infaller ungefär samtidigt, och medför risker för stigande räntor. Det finns även en risk att stora emissioner av statspapper tränger ut företagens emissioner av obligationer. Mot den bakgrunden måste utfasningen av de extraordinära åtgärderna ske successivt för att säkerställa finansiell stabilitet och upprätthålla kreditgivningen till hushåll och företag. Av denna anledning förlängs det svenska garantiprogrammet till den sista juni i år.

Inom EU pågår ett arbete med att ta fram en samlad strategi och ett regelverk för hur åtgärderna ska fasas ut. Regeringen deltar mycket aktivt i arbetet. Baserat på detta kommer regeringen att utvärdera om stödåtgärderna ska förlängas ytterligare och om det finns skäl att ändra villkoren.

*Successiv utfasning av stabiliseringspolitiska åtgärder bidrar till att underbygga återhämtningen i Sverige*

Riksbanken har till följd av krisen lagt om penningpolitiken i en mycket expansiv riktning. Detta har bidragit till att hålla uppe efterfrågan och sysselsättningen. Utöver detta har regeringen vidtagit ett antal kraftfulla stabiliseringspolitiska åtgärder samtidigt som de automatiska stabilisatorerna fått verka fullt ut. Detta har också väsentligt bidragit till att dämpa fallet i efterfrågan och sysselsättningen. Sveriges gynnsamma utgångsläge har, jämfört med situationen i många andra länder, bidragit till att endast begränsade underskott i de offentliga finanserna har uppstått och till att trovärdigheten för de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet har kunnat upprätthållas. Ett högt förtroende för de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet har bidragit till att riskpremierna i Sverige inte stigit till skillnad från i många andra länder. Räntedifferensen till Tyskland har t.o.m. varit negativ.

Allt eftersom ekonomin återhämtar sig är det viktigt att den ekonomiska politiken anpassar sig till mer normala förhållanden. Samtidigt är återhämtningen inte ett fullbordat faktum och

det är därför viktigt att den expansiva politiken fasas ut successivt i takt med återhämtningen i svensk ekonomi. För att upprätthålla trovärdigheten för stabiliseringspolitiken och de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet, är det samtidigt viktigt att säkerställa att de temporära stabiliseringspolitiska åtgärder som vidtagits inte blir permanenta. Av tabell 3.5 nedan framgår att utfasningen av de temporära stabiliseringspolitiska åtgärderna sker successivt.

**Tabell 3.5 Tidigare beslutade temporära stimulansåtgärder**

*Miljarder kronor*

| | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|---|---|---|
| Statsbidrag till kommunsektorn | 0,0 | 12,0[1] | 0,0 |
| Infrastruktur | 0,9 | 1,4 | 0,3 |
| Utbildning | 0,6 | 2,7 | 2,0 |
| Arbetsmarknad | 2,8 | 3,6 | 0,5 |
| **Summa** | **4,3** | **19,7** | **2,8** |

[1] Kommunsektorn har tillförts 17 miljarder kronor i tillfälligt höjda statsbidrag för 2010 (13 miljarder kronor som ett tillfälligt konjunkturstöd och 4 miljarder kronor som en tillfällig höjning av det generella statsbidraget). I VÅP09 aviserades en permanent höjning av det generella statsbidraget med 5 miljarder kronor fr.o.m. 2011. Den temporära effekten 2010 blir 12 miljarder kronor.
Anm.: Siffrorna gäller storleken på temporära satsningar för ett visst år och är en sammanställning av de åtgärder som föreslagits i propositionerna Åtgärder för jobb och omställning (prop. 2008/09:97), 2009 års proposition om vårtilläggsbudget (prop. 2008/09:99, prop. 2008/09:100) och budgetpropositionen för 2010 (prop. 2009/10:1).
Källa: Egna beräkningar.

### 3.6.3 Utgångspunkter för satsningarna i denna proposition

Mot bakgrund av den nu betydligt ljusare utsikten för den makroekonomiska utvecklingen, gör regeringen bedömningen att det inte föreligger något behov av ytterligare stora stabiliseringspolitiska åtgärder. En fortsatt expansiv penningpolitik och fullt ut verkande automatiska stabilisatorer bidrar i detta läge till att hålla uppe efterfrågan och sysselsättningen. Utrymmet för ytterligare stora stabiliseringspolitiska åtgärder är därtill begränsat. Resursutnyttjandet är dock fortsatt svagt, vilket talar för att det kan vara motiverat med vissa stabiliseringspolitiska insatser i syfte att i viss mån underbygga återhämtningen och fånga upp dem som står längst från arbetsmarknaden. Mot denna bakgrund föreslår regeringen en tidigareläggning av vissa infrastruktursatsningar, en satsning på sommarskola och sommarjobb för unga samt kortare kvalificeringstid för nystartsjobb för äldre.

För 2010 har kommunsektorn temporärt tillförts 17 miljarder kronor i statsbidrag och fr.o.m. 2011 tillförs kommunerna en permanent höjning på 5 miljarder kronor. Sedan budgetpropositionen för 2010 har kommunsektorns skatteinkomster reviderats upp i betydande grad, framför allt till följd av att läget på arbetsmarknaden nu ser ljusare ut. Kommunsektorns resultat är för närvarande jämförelsevis högt. Den totala kommunfinansierade sysselsättningen väntas nästa år ligga kvar på samma nivå som i år. Från och med 2012 förväntas den kommunfinansierade sysselsättningen öka. Bedömningen är att inga ytterligare resurser för närvarande behöver tillföras kommunsektorn av konjunkturstabiliserande skäl. Regeringen följer noggrant den ekonomiska utvecklingen i kommunsektorn. Utvecklingen är dock osäker. Regeringen återkommer därför med en förnyad bedömning av kommunsektorns ekonomi i budgetpropositionen för 2011.

Utöver dessa stabiliseringspolitiska punktinsatser finns det, menar regeringen, också fördelningspolitiska skäl att kompensera de grupper som drabbats hårt av den ekonomiska krisen. Mot denna bakgrund föreslår regeringen att skatten sänks för pensionärer och att barnbidragets flerbarnstillägg höjs.

Utöver dessa åtgärder som föreslås i kölvattnet av krisen, aviserar regeringen ett antal förslag på strukturellt angelägna reformer som framför allt syftar till att stärka företagsklimatet och produktiviteten. Regeringen föreslår bl.a. slopad revisionsplikt för små företag i syfte att förenkla företagandet. Denna åtgärd bör även ha viss betydelse för återhämtningen av sysselsättningen.

De föreslagna och aviserade åtgärderna minskar det finansiella sparandet med ca 4,9 miljarder kronor 2010 (se tabell 3.6). Nedan beskrivs regeringens åtgärder, samt motiven till dem, mer utförligt.

**Tabell 3.6 Regeringens åtgärder**

*Miljoner kronor*

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|
| **Stabiliseringspolitiska insatser** | | | | | |
| Tidigareläggning infrastruktur-åtgärder | 500 | 0 | 0 | 0 | -500 |
| Insatser i Västra Götalandsregionen | 160 | 179 | 15 | 0 | 0 |
| Nystartsjobb för äldre | 60 | 186 | 188 | 66 | 0 |
| Sommarskola för unga | 20 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Sommarjobb för unga | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| **Lindra krisens effekter** | | | | | |
| Sänkt skatt för pensionärer | 0 | 5 000 | 5 000 | 5 000 | 5 000 |
| Höjt flerbarnstillägg | 355 | 710 | 710 | 710 | 710 |
| **Stärkt företagande och högre produktivitet** | | | | | |
| Slopad revisionsplikt | 0 | 830 | 1 140 | 1 260 | 1 300 |
| Förenklade momsregler | 0 | 40 | 40 | 40 | 40 |
| Infrastruktur | 624 | 1 316 | 1 773 | 1 048 | 2 293 |
| Lärarlegitimation | 0 | 0 | 100 | 200 | 200 |
| **Övrigt**[1] | 3 086 | -1 475 | -1 435 | -1 272 | -1 133 |
| **Förändring av finansiellt sparande i offentlig sektor** | -4 904 | -6 786 | -7 531 | -7 052 | -7 910 |

Anm.: Tabellen visar regeringens åtgärder, såväl beslutade, föreslagna samt aviserade efter budgetpropositionen 2010, och åtgärdernas effekt på finansiellt sparande i offentlig sektor.
[1] För detaljer se avsnitt 9.2.

### 3.6.4 Satsningar i denna proposition

#### Stabiliseringspolitiska insatser

Regeringen har vid flera tillfällen vidtagit temporära åtgärder riktade till dem som blivit arbetslösa under krisen och som syftat till att förhindra att fler blir långtidsarbetslösa. Exempel är coachningsinsatser, arbetspraktik, Lyft samt temporära ökningar av utbildningsplatser på komvux, yrkeshögskola och högskola. Samtidigt har åtgärder vidtagits för att stärka långtidsarbetslösas chanser att få jobb. Kompensationen till arbetsgivare i nystartsjobben har fördubblats och Lyft kommer även långtidsarbetslösa till del.

*Temporärt kortare kvalificeringstid för nystartsjobb för äldre*

Erfarenheten från 1990-talskrisen visar att äldre som drabbades av arbetslöshet under den krisen hade betydligt svårare än andra grupper att ta sig tillbaka till arbetsmarknaden. I viss mån kan en sådan utveckling skönjas även under denna kris. Arbetslösheten har visserligen ökat relativt måttligt bland äldre, men samtidigt är det en stor andel av de äldre som är långtidsarbetslösa. Bland de äldre arbetslösa utgör de med långa inskrivningstider, dvs. längre än 420 dagar, 54 procent. Motsvarande andel bland unga är ca 20 procent.

För att motverka långtidsarbetslöshet bland äldre är det angeläget med ytterligare åtgärder som ökar äldres möjligheter att snabbt åter få ett jobb. Det bör ske genom att kvalificeringstiden för ett nystartsjobb temporärt kortas från 12 till 6 månader för personer som fyllt 55 år. Den kortare kvalificeringstiden av nystartsjobben för äldre gäller fr.o.m. den 1 juli 2010 t.o.m. den 30 juni 2012.

*Tillfällig sommarsatsning för skolungdomar*

Den ekonomiska krisen har försvårat situationen för ungdomar på arbetsmarknaden. Möjligheten för många skolungdomar att finna en sysselsättning under sommaren kommer att vara begränsad. Av denna anledning föreslås på tilläggsbudget i anslutning till denna proposition en tillfällig sommarsatsning för skolungdomar i form av sommarjobb under sommaren 2010. Dessutom utökas satsningen på sommarskolor tillfälligt. Sommarjobben ska erbjuda ungdomar träning inför det kommande arbetslivet samt ge möjlighet till referenser och nya kontakter. En utvidgad satsning på sommarskolor ger fler ungdomar möjlighet att komplettera sina betyg och därmed förbättra förutsättningarna att få slutbetyg, något som förbättrar utsikterna på arbetsmarknaden.

Satsningen på sommarjobben avser sommarjobb i kommuner, landsting och ideella föreningar. Kostnaden beräknas uppgå till 100 miljoner kronor 2010. Målgruppen är de ungdomar som avslutar årskurs nio samt de som går ut gymnasiets första och andra årskurs. Vad gäller sommarskolor är avsikten att öka 2009 års satsning till 60 miljoner kronor. Sommarskolor är en frivillig undervisning som främst söks av elever i årskurs 9 som inte nått behörighet till nationella program på gymnasiet (11 procent i

dag). Av de niondeklassare som gick i sommarskola 2008 och saknade betyg i något av kärnämnena svenska, engelska och matematik, lyckades nära hälften bli godkända i dessa. Sommarskolor kan arrangeras för årskurserna 7-9 respektive gymnasiet.

*Tidigareläggning av vissa infrastrukturåtgärder*

Det finns ett ständigt behov av att förbättra och effektivisera det befintliga transportsystemet. Insatser för underhåll samt mindre investeringar bidrar till att förstärka punktligheten och driftsäkerheten i järnvägssystemet. Även på vägsidan kan små investeringsåtgärder ge hög måluppfyllelse till en relativt låg kostnad.

Förstärkta satsningar på infrastruktur är också verktyg för att skapa jobb på relativt kort sikt och således stärka sysselsättningen. Givet den rådande situationen på arbetsmarknaden är det därför motiverat att tidigarelägga vissa underhållsåtgärder och mindre investeringar. Mot denna bakgrund tillförs i år 500 miljoner kronor utan att detta påverkar kostnadsutvecklingen i branschen negativt. Av medlen fördelas 300 miljoner kronor till vägar och 200 miljoner kronor till järnvägar.

De åtgärder som föreslås fördelas jämnt över landet. Åtgärderna är sådana som ligger inom den s.k. Nationella planen för utveckling av transportsystemet 2010–2021 men som skulle ha genomförts senare. Anslagstillskottet 2010 kompenseras därför av sänkningar av anslagen senare under perioden, då behovet av stimulansåtgärder av detta slag förväntas vara mindre.

På tilläggsbudget i anslutning till denna proposition föreslås därutöver att 490 miljoner kronor från EU tillförs till infrastrukturinvesteringar i Sverige som ingår i s.k. transnationella europeiska transportnätverk.

Regeringen fastställde också i mars 2010 den nationella planen för utveckling av transportsystemet för 2010–2021 (skr. 2009/2010:197). För att möjliggöra viktiga investeringar i planen som medfinansieras av kommuner och med brukaravgifter har vissa omfördelningar av de statliga anslagen gjorts mellan åren.

Sammantaget möjliggör detta ökade infrastrukturinvesteringar som 2010 uppgår till ca 2 miljarder kronor. Se vidare under rubriken Ny nationell plan för transportsystemet i detta avsnitt.

*Förstärkta insatser till stöd för jobb, tillväxt och omställning riktade till Västra Götalandsregionen*

Insatser till stöd för jobb, tillväxt och omställning riktade till Västra Götalandsregionen genomförs, till följd av de utmaningar som regionen kan komma att stå inför.

Den ekonomiska krisen drabbade Västra Götalandsregionen särskilt hårt. Inledningsvis ledde krisen till tusentals varsel om uppsägning (framför allt inom tillverkningsindustrin) och en markant ökning av arbetslösheten. Utvecklingen på arbetsmarknaden under det senaste året, t.ex. i form av antalet nyanmälda platser, tycks dessutom ha varit sämre i Västra Götaland jämfört med övriga landet.

Regeringen föreslår att 104 miljoner kronor för 2010 anvisas på tilläggsbudgeten i anslutning till denna proposition för fler utbildningsplatser (inklusive studiemedel) inom yrkesvux, yrkeshögskolan och högskolan. Utbildningssatsningen fortsätter även 2011 och beräknas då till 144 miljoner kronor. Därtill föreslås att 55 miljoner kronor tillförs i år för att stärka konkurrenskraft och innovation, som bl.a. möjliggör Innovatums projekt för elbilsutveckling.

*Medel till Finansinspektionen*

Den finansiella krisen har påvisat svagheter i regelverket för de finansiella företagen och marknaderna samt tillsynen av dessa. Ett omfattande arbete pågår i krisens spår både i Sverige och internationellt för att stärka regelverket och tillsynen. Syftet är att minska risken för att allvarliga finansiella kriser ska uppstå igen. Detta arbete medför stora krav på Finansinspektionen att aktivt delta i arbetet såväl inom globala standardsättande organ som inom EU, både vad gäller framtagande av skärpta regelverk och därefter genomförandet av dessa på nationell nivå.

Mot den bakgrunden föreslås på tilläggsbudget att Finansinspektionen tillförs 20 miljoner kronor. Samma belopp beräknas tillföras 2011 som en temporär förstärkning.

## Ungdomsarbetslösheten – problemen, reformer, effekter

Arbetslösheten bland svenska ungdomar (15–24 år) är hög, såväl vid en jämförelse med äldre svenskar som med ungdomar i andra länder, och den har ökat under lågkonjunkturen. Det bör dock noteras att internationella jämförelser av ungdomsarbetslösheten är problematiska på grund av institutionella och mättekniska faktorer.[10] Det kan också noteras att heltidsstuderande som söker arbete ingår i definitionen av arbetslösa i statistiken. Statistiska centralbyrån visar att nästan varannan ungdom som var arbetslös första kvartalet 2009 bedrev studier och att fyra av tio arbetslösa ungdomar främst betraktade sig som studerande.[11]

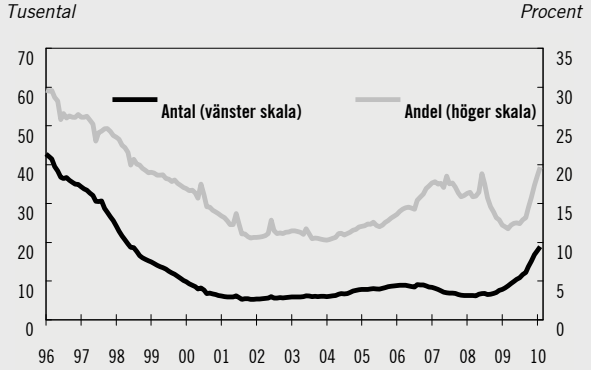
Arbetslösheten är kostsam för de ungdomar som drabbas, men även för samhället. Forskning visar att tidigt upplevd arbetslöshet tycks öka risken för en svag förankring på arbetsmarknaden under lång tid, vilket är särskilt allvarligt då unga har ett långt arbetsliv framför sig.

*Antalet långtidsinskrivna ungdomar vid Arbetsförmedlingen ökar*

Kortare perioder av arbetslöshet i övergången från skola till arbete är till viss del en naturlig del av ungdomars etableringsprocess på arbetsmarknaden. Erfarenheten visar också att ungdomar har ett snabbare inflöde till och utflöde från arbetslöshet än äldre under en konjunkturcykel. Ungdomars arbetslöshetstider är därför väsentligen kortare än äldres.

Den grupp av ungdomar som löper störst risk att få bestående arbetsmarknadsrelaterade problem är de med långa arbetslöshetstider. Möjligheterna att finna jobb avtar nämligen med tiden som arbetslös. Diagram 3.7 visar att antalet ungdomar som är långtidsinskrivna vid Arbetsförmedlingen har ökat både i antal och som andel av antalet inskrivna ungdomar under den nuvarande lågkonjunkturen.[12]

**Diagram 3.7 Långtidsinskrivna ungdomar (15–24 år) vid Arbetsförmedlingen**




Anm.: En individ med inskrivningstid på 420 dagar eller mer räknas som långtidsinskriven. Andel motsvarar långtidsinskrivna ungdomar (15–24 år) som andel av alla inskrivna ungdomar. Säsongrensade data.
Källa: Arbetsförmedlingen.

Erfarenheten visar att utbildningsnivån utgör en tydlig skillnad mellan de grupper av ungdomar som lyckas och inte lyckas med att snabbt etablera sig på arbetsmarknaden. Ungdomar med ofullständiga betyg från grund- eller gymnasieskolan löper en betydande risk att få bestående arbetsmarknadsrelaterade problem.

*Vad förklarar den höga ungdomsarbetslösheten?*

I diskussionerna kring ungdomsarbetslösheten har olika institutionella förklaringsfaktorer lyfts fram. En sådan förklaring är att det finns brister i utbildningssystemet som medför att unga lämnar gymnasieskolan utan betyg. En annan förklaring är den sammanpressade lönestrukturen och de förhållandevis höga minimilönerna i Sverige. Ungdomar får problem på arbetsmarknaden om deras produktivitet av arbetsgivare bedöms vara lägre än vad som motsvaras av rådande lön. En tredje förklaring som förts fram är att arbetsrättslagstiftningen omfördelar arbetslösheten mellan olika grupper. Särskilt unga kan drabbas i denna omfördelning.

*Vilka åtgärder har regeringen vidtagit?*

På sikt bedömer regeringen att en väl fungerande grund- och gymnasieskola är en av de viktigaste åtgärderna för att förbättra arbetsmarknadssituationen för unga. Utbildningssystemet har därför reformerats i flera avseenden och hösten 2011 startar den nya gymnasieskolan som bl.a. innebär en tydligare uppdelning mellan studieförberedande och yrkesförberedande program.

[10] Se Statistiska centralbyrån (2009), AKU 2:a kvartalet och Statskontoret (2010), Jämförbarhet i arbetsmarknadsstatistik för unga.

[11] Se SCB (2009), AKU 1:a kvartalet.

[12] Även om antalet långtidsinskrivna ungdomar har ökat är det från en förhållandevis låg nivå. Data från OECD (arbetskraftsundersökningar) visar att under 2008 hade 3,5 procent av de arbetslösa ungdomarna i Sverige en arbetslöshetsperiod på längre än 1 år, medan genomsnittet för OECD var 15,6 procent. Denna statistik skiljer sig från uppgifterna i diagram 3.7 eftersom det är en annan datakälla.

I syfte att öka arbetskraftsefterfrågan och kompensera för de relativt höga minimilönerna har riksdagen sänkt arbetsgivaravgifterna för unga. Regeringen har också lagt om arbetsmarknadspolitiken för ungdomar och introducerat den s.k. jobbgarantin för unga. Syftet med jobbgarantin är att unga ska få jobb eller söka sig till det reguljära utbildningssystemet. Dessutom kan unga få s.k. nystartsjobb efter sex månader utan arbete.

Regeringen har också under de senaste åren genomfört krisåtgärder som kommer ungdomar till del. Dessa tillfälliga insatser omfattar bl.a. ökade utbildningsvolymer inom det reguljära utbildningssystemet och folkhögskolan, fler praktikplatser och förstärkta förmedlingsinsatser. På tilläggsbudget i anslutning till denna proposition föreslås dessutom en tillfällig satsning på sommarjobb och sommarskola för att möjliggöra meningsfull sysselsättning under sommaren för de yngre ungdomarna.

*Förväntade effekter av regeringens politik*

Gymnasieskolan ska reformeras i syfte att göra yrkesprogrammen mer yrkesförberedande och med ett mindre teoretiskt innehåll. Forskning visar att när yrkesprogrammen gjordes treåriga och mer teoretiska (för att ge behörighet till högskolan) ökade antalet avhopp från gymnasieskolan men det innebar inte att fler sökte sig till högskolan. Mindre teoretiskt innehåll och mer yrkesorientering kan därmed förväntas minska antalet avhopp från gymnasieskolan. Samtidigt stängs ingen elev ute från fortsatta studier då alla elever även fortsatt har rätt att på frivillig väg inom gymnasieskolan få läsa in en grundläggande behörighet till högskolan.

Generellt sett har de nationella och internationella studier som utvärderat arbetsmarknadspolitiska ungdomsåtgärder visat på ganska nedslående resultat för ungdomsprogram. Ungdomsprogram riskerar att leda till inlåsning och minskad sökaktivitet, när intensifierad sökaktivitet i själva verket är det mest effektiva sättet att få ungdomar tillbaka till arbete. Införandet av jobbgarantin för unga har därför haft den relativt framgångsrika danska ungdomssatsningen som förebild, med fokus på aktiva förmedlingsinsatser, tydliga krav, aktiveringsåtgärder och incitament till utbildning. Utformningen av jobbgarantin för unga har stöd i forskningen och kan förväntas bidra till att fler arbetslösa ungdomar börjar arbeta eller studera.

## Lindra krisens effekter

Regeringens höga fördelningspolitiska ambitioner ligger fast. Ännu finns inget definitivt statistiskt utfall som visar hur finanskrisen påverkat inkomstfördelningen, bortsett från uppgifter för 2008 som indikerar en minskad inkomstspridning. Framför allt verkar höginkomsttagarnas kapitalinkomster minskat kraftigt, till följd av börsnedgången 2008. Den mer långsiktiga trenden visar att den arbetande befolkningens disponibla inkomster ökar snabbare jämfört med dem som inte arbetar. Unga barnfamiljer tillhör dock dem med de lägsta disponibla inkomsterna tillsammans med de som är äldre.

*Minska krisens efterverkningar för pensionärerna – sänkt skatt för personer som är 65 år eller äldre*

Regeringens politik syftar till att människor ska känna att Sverige är ett bra och tryggt land att åldras i. Som ett led i denna politik har regeringen två år i rad sänkt skatten för personer som vid beskattningsårets ingång har fyllt 65 år.

En av de grupper som påverkats mest av finanskrisen och den efterföljande lågkonjunkturen är pensionärerna. Balanseringen av ålderspensionssystemet tillsammans med den svaga utvecklingen av inkomstindex leder till sänkta pensioner under 2010. Under 2011 förväntas inkomstpensionerna sjunka ytterligare. Det kommer att dröja åtminstone till 2013 innan inkomstpensionerna överstiger 2009 års nominella nivå. Det finns därför goda skäl att förstärka pensionärernas ekonomi. Mot den bakgrunden föreslås sänkt inkomstskatt för personer som är 65 år eller äldre. Att sänka skatten på pensionsinkomster kan emellertid motverka arbetslinjen då en sammantryckt fördelning av nettopensionen minskar incitamenten att arbeta ytterligare för att tjäna in mer pension. Skattesänkningen utformas så att den inte motverkar arbetslinjen. Av det skälet är det förhöjda grundavdraget utformat så att det trappas upp i ett visst inkomstintervall. Detta bedöms kosta 5 miljarder kronor 2011.

Skatteintäkterna för kommuner och landsting beräknas minska till följd av förslaget. För att förslaget ska vara neutralt för kommuner och landsting kommer utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner, anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning*, att ökas med 5 miljarder kronor i budgetpropositionen för 2011. Åtgärden föranleder även en teknisk justering av utgiftstaket. Förslaget har positiva effekter på sysselsättning och BNP på kort sikt. Förslaget ökar ålderspensionärernas inkomster, vilket leder till att pensionärernas efterfrågan på varor och tjänster ökar. Under rådande konjunkturläge bedöms ca 60 procent av den permanenta inkomstökningen användas till konsumtion på kort sikt.

*Höjt flerbarnstillägg*

Barnfamiljerna utgör en förhållandevis stor del av hushållen med låg ekonomisk standard och kan komma att halka efter i krisens spår. En specifik grupp bland barnfamiljerna som är vanligt förekommande bland de med låg ekonomisk standard är de med många barn. Ett ändamålsenligt sätt att förbättra dessa hushålls ekonomiska standard är att höja barnbidragets flerbarnstillägg. Det ger en relativt stor inkomstförbättring för berörda familjer. Kostnaden för förslaget uppgår till ca 700 miljoner kronor per år och föreslås träda i kraft den 1 juli 2010. Förslaget har positiva effekter för sysselsättning och BNP på kort sikt. Förslaget ökar barnfamiljernas disponibla inkomster, vilket leder till att barnfamiljernas efterfrågan på varor och tjänster ökar. Ungefär 80 procent av den permanenta inkomstökningen antas användas till konsumtion på kort sikt.

## Satsningar för stärkt företagande och högre produktivitet

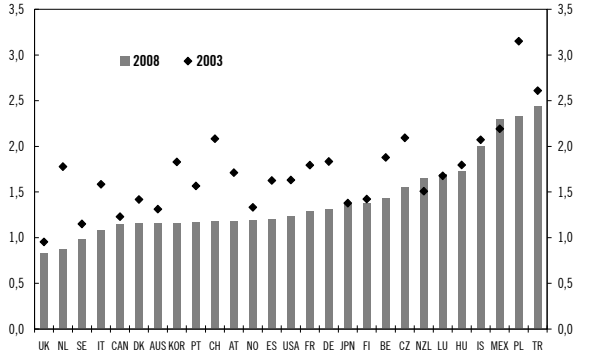
Omvandlingsförmågan i näringslivet är central för konkurrenskraft och ekonomisk tillväxt. Regeringen har därför målmedvetet arbetat med att skapa bättre förutsättningar för fler och växande företag. Förmögenhetsskatten har avskaffats, regler i företagsbeskattningen har förenklats, bolagsskatten har sänkts, arbetsgivaravgifterna och egenavgifterna har sänkts, marknader har öppnats för privata entreprenörer, möjligheterna till visstidsanställningar har vidgats och en rad olika åtgärder har genomförts för att minska den administrativa bördan för företagen.

Finanskrisen och den djupa lågkonjunkturen under 2009 har medfört att mindre och medelstora företag ibland har haft svårt att få tillgång till bankkrediter. Genom de omfattande statliga insatserna som genomförts med i första

hand garantiprogram till bankerna, utökade exportkreditgarantier och kapitaltillskott till ALMI har en långtgående kreditåtstramning kunnat undvikas. Indikatorer från bl.a. Konjunkturinstitutet visar sedan våren 2009 att andelen företag som upplever finansieringssituationen som svår sjunker. Den pågående återhämtningen i ekonomin bidrar också till att kreditutbudet från banker och andra finansieringsinstitut kan öka.

Ju lägre hindren är för att starta och utveckla företag desto bättre blir förutsättningarna för konkurrens och förnyelse i näringslivet. Jämfört med andra OECD-länder ligger Sverige väl till (se diagram 3.8). Under femårsperioden 2003–2008 har hindren minskat i Sverige och i de flesta andra OECD-länder.

**Diagram 3.8 Hinder för företagande 2003-2008**




Anm.: Måttet är ett vägt index för olika faktorer som inverkar på möjligheterna till att starta och driva företag. Tre områden med olika variabler innefattas; regleringar och administrativa hinder, administrativ börda för nystartade företag och hinder för konkurrens. Skala från 0 till 6. Värdet 6 innebär den högsta graden av sammantagna hinder för företagande.
Källa: OECD, Indicators of Product Market Regulation, 2008.

Regeringens satsningar på forskning, utbildning, innovation, teknikutveckling, infrastruktur och förbättringar av arbetsmarknadens funktionssätt innebär att villkoren för företagande förbättras och att konkurrenskraften och produktiviteten i näringslivet stärkts. Regeringen kommer att fortsätta detta arbete.

*Slopad revisionsplikt m.m.*

Genom en minskad administrativ börda i företagen frigörs resurser till att utveckla kärnverksamheten och hindren för företagande minskas därigenom. Regeringen avser därför att föreslå att revisionsplikten för mindre företag slopas i syfte att ytterligare reducera företagens administrativa börda. Förslaget innebär en stor förenkling för företagen. Regeringen kommer även att följa genomförandet av reformen noga och utvärdera dess effekter. Som en del av en sådan utvärdering kommer regeringen att analysera om fördelarna med att slopa revisionsplikten för ännu fler företag är större än nackdelarna och därvid också överväga att ta ytterligare steg.

Därutöver avser regeringen att genomföra en regelförenkling av momsredovisningen. Detta medför en räntekostnad för staten.

Regeringen avser att finansiera de lägre intäkterna som uppstår till följd av förslaget om slopad revisionsplikt genom en höjning av fastighetsskatten för vattenkraftverk samt en höjning av stämpelskatten vid juridiska personers förvärv av fastigheter och tomträtter.

Höjd skatt på vattenkraft är en åtgärd som i första hand bärs av vinsterna hos kraftproducenterna och inte av konsumenter genom höjda elpriser.

Regeringen avser att noga följa utvecklingen och att även fortsättningsvis säkra förutsättningen för småskalig vattenkraftproduktion.

*Ny nationell plan för transportsystemet*

Regeringen fastställde i mars 2010 den nationella planen för utveckling av transportsystemet för 2010–2021. Den statliga infrastrukturramen uppgår till 417 miljarder kronor.

Regeringen lyfter i sitt beslut om den nationella planen fram transportsystemets funktion i samhället. Utmaningen har varit att finna tekniskt och ekonomiskt hållbara lösningar för behov som förändras när befolkning, bebyggelse och näringsliv utvecklas. Näringslivets behov av konkurrenskraftiga transporter ökar. Resor och transporter kan bidra till en önskad samhällsutveckling som bl.a. innebär större arbetsmarknadsregioner.

Det har också varit angeläget att möjliggöra medfinansiering av statlig transportinfrastruktur. Ökat samarbete kan ge bättre utformning av åtgärderna och skapa utrymme för fler förbättringar av den statliga infrastrukturen. Bland de beslutade väg- och järnvägsinvesteringarna finns objekt som delvis kommer att finansieras med trängselskatt, vägavgifter och kommunala bidrag. Regeringen har i proposition 2009/10:189 föreslagit att trängselskatt införs i Göteborg fr.o.m. den 1 januari 2013. Intäkterna beräknas uppgå till ca 1 miljard kronor per år. Överskottet bör få användas till räntor och amorteringar på lån till infrastruktur samt till infrastrukturåtgärder.

Bland de objekt som helt eller delvis finansieras med trängselskatt och avgifter finns de statliga infrastrukturinvesteringar som ingår i Stockholmsöverenskommelsen, inklusive Förbifart Stockholm, och de statliga infrastrukturinvesteringar som ingår i det Västsvenska infrastrukturpaketet, inklusive Marieholmstunneln och Västlänken. Förbifart Stockholm innebär att bättre vägförbindelser mellan regionens norra och södra delar säkerställs och knyter därmed ihop Stockholmsregionen, vilket har stor betydelse för både tillväxt och jobb i en växande Stockholmsregion. Därtill avlastar Förbifart Stockholm Sveriges hårdast belastade vägsträcka, Essingeleden. Trafik- och infrastruktursatsningarna inom ramen för Stockholmsförhandlingen innebär också att kapaciteten för spårbunden trafik ökar, vilket leder till minskad trängsel. Med det Västsvenska infrastrukturpaketet minskar trängseln och den därtill hörande miljöbelastningen i de centrala delarna av Göteborg. Det skapas också bättre förutsättningar för kollektivtrafik och regionförstoring samt effektiviserar näringslivets nationella och internationella godsflöden.

Därtill har regeringen möjliggjort projekten riksväg 50 i Motala och E4 Sundsvall, som båda är utpekade i den närtidssatsning som regeringen presenterade i budgetpropositionen för 2009. Samtliga objekt är av stor betydelse för utvecklingen regionalt men även nationellt då förutsättningarna för effektiva gods- och persontransporter nu påtagligt förbättras.

För att möjliggöra denna satsning föreslår regeringen på tilläggsbudget i samband med denna proposition att riksdagen godkänner planeringsramar för investeringar i de medfinansierade objekten. Lån får tas upp för den del av objekten som kommer att finansieras med vägavgifter eller trängselskatter, vilket är i enlighet med de principer som uttrycks i propositionen Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt (prop. 2008/2009:35).

Sett över hela planperioden 2010–2021 är inslagen av medfinansiering och lån störst de första åren, medan anslagsfinansieringen relativt sett ökar mot slutet av perioden. Den statliga finansieringsramen på 417 miljarder kronor för infrastrukturåtgärder som riksdagen beslutat har därmed kunnat kompletteras så att åtgärder på sammanlagt 482 miljarder kronor möjliggörs.

Regeringen avser att ge Trafikverket i uppdrag att i samarbete med regionala företrädare utreda förutsättningarna för medfinansiering av tågförbindelse mellan Skellefteå och Piteå. Regeringen avser att ytterligare utreda förutsättningar och kostnader för höghastighetsbanor i Sverige. En utgångspunkt är härvid utredningen Höghastighetsbanor – ett samhällsbygge för stärkt utveckling och konkurrenskraft (SOU 2009:74) som presenterades i september 2009.

Sammanfattningsvis innebär regeringens beslut om åtgärdsplanering en betydande ökning av infrastrukturåtgärderna under planperioden. För att möjliggöra de medfinansieringslösningar som överenskommits med kommuner och regioner har vissa omfördelningar av anslagsmedel över tid gjorts, inom den ram som tidigare fastställts.

*Införande av yrkeslegitimation för lärare*

Lärar- och förskolläraryrkets status och utbildningens kvalitet behöver stärkas. Alla elever och barn ska ha rätt till kompetenta lärare respektive förskollärare. Regeringen avser därför att införa ett legitimationssystem för dessa yrkeskategorier. För detta ändamål beräknar regeringen att 60 miljoner kronor avsätts 2011, 160 miljoner kronor 2012 och 260 miljoner kronor per år från 2013, varav 60 miljoner kronor per år från 2011 finns avsatta sedan tidigare för detta ändamål.

## Övriga satsningar

*Överföring av mark från Sveaskog m.m.*

I propositionen Förändrat uppdrag för Sveaskog AB (prop. 2009/10:169) föreslås att högst 100 000 hektar produktiv skogsmark förs från Sveaskog AB till staten, för att sedan bytas mot skyddsvärd mark som ägs av de stora privata skogsägarna. Den marken kan sedan skyddas, vilket innebär att delmålet Långsiktigt skydd av skogsmark (2010) inom ramen för miljömålet Levande skogar kan nås.

Förslaget medför permanent minskade utdelningar till staten, vilket kompenseras genom att det under utgiftsområde 20 Allmän miljö och naturvård uppförda anslaget 1:3 *Åtgärder för biologisk mångfald* minskas med 210 miljoner kronor per år. Förslaget innebär ett mindre behov av att köpa skyddsvärd mark då det nuvarande målet nås på annat sätt.

Regeringen har den 18 februari 2010 beslutat om en lagrådsremiss om bättre skattemässiga förutsättningar för biogas och landbaserad el till fartyg i hamn. Syftet med att ändra reglerna för beskattning av biogas och andra gasformiga bränslen som levereras i rörledning är att underlätta en önskvärd övergång till högre andel biogas i energisystemet.

För att förbättra de skattemässiga förutsättningarna för landbaserad el till fartyg i hamn föreslås att energiskatten på el som förbrukas av fartyg när dessa ligger i hamn sänks. Syftet med att sänka skatten är att stimulera användningen av koldioxidneutral el från det fasta elnätet i stället för att använda oljeproducerad el. Därmed förbättras miljön i hamnarna. Båda dessa åtgärder medför ett visst skattebortfall men de ger betydande positiva miljöeffekter.

*Förnyelse av ubåtsflottan*

Regeringen anförde i propositionen Ett användbart försvar (2008/09:140) att den avsåg att pröva om ubåtsförmågan skulle vidmakthållas genom livstidsförlängning eller genom nyanskaffning. Regeringen föreslår nu i propositionen Vårtilläggsbudget för 2010 (prop. 2009/10:99) att riksdagen bemyndigar regeringen att anskaffa två nya ubåtar. Anskaffningen syftar, tillsammans med ett förslag att halvtidsmodifiera två ubåtar av Gotlandsklass, till att långsiktigt säkra ubåtsförmågan samt möjliggöra ett framtida beslut om vidmakthållande genom livstidsförlängning till 2035 eller längre. En förnyad prövning av och beslut om hur ubåtsförmågan ska vidmakthållas – genom livstidsförlängning av ubåtar av Gotlandsklass eller genom nyanskaffning – förutses ske omkring 2020. Anskaffningen ingår sedan tidigare i Försvarsmaktens långsiktiga investeringsplan och ryms inom beräknade anslag.

*Förstärkt helikopterkapacitet*

För att åtgärda bristen på helikoptrar inom den internationella fredsbevarande insatsen i Afghanistan, har ett bilateralt avtal med Norge slutits om att förlänga det norska helikopterförbandets insats i området till och med 2011. Från och med andra kvartalet 2011 kommer svenska helikoptrar med avancerad sjukvårdskapacitet att sättas in i Afghanistan.

Från och med tredje kvartalet 2013 uppstår en brist i Försvarsmaktens tillgång till medeltunga helikoptrar till följd av förseningar i leveransen av helikoptersystem 14. Därtill bedömer regeringen att behovet av medeltunga helikoptrar är större än den hittills planerade nivån, på kort såväl som på lång sikt. Mot denna bakgrund föreslår regeringen i propositionen Vårtilläggsbudget för 2010 (prop. 2009/10:99) att riksdagen bemyndigar regeringen att anskaffa ett nytt medeltungt helikoptersystem. Riksdagens bemyndigande är en förutsättning för att regeringen, efter det att Militärhelikopterutredningen (Fö 2008:07) har lämnat sitt slutbetänkande i juni i år, ska kunna fatta beslut om anskaffning under innevarande år.

För att finansiera ett framtida beslut om anskaffning av ett nytt helikoptersystem samt drift, utbildning m.m., med en rimlig säkerhetsmarginal, bedömer regeringen att ett utrymme uppgående till ca 4,7 miljarder kronor skulle behöva frigöras inom Försvarsmaktens nuvarande investeringsplan. Regeringen bedömer i nuläget att dessa medel kan frigöras bl.a. genom avveckling av äldre helikoptersystem, avbrytande av vissa modifieringar av helikopter 15, sänkta ambitioner för ännu inte beställda stridsstödfartyg, reducerad ambition i utveckling och anskaffning av nya ledningssystem och vissa skyddssystem samt genom att inte vidareutveckla robotsystem 55C.

Till detta kommer ett behov av att delvis senarelägga vissa materielprojekt. Bland annat kan ett mindre antal av de splitterskyddade hjulfordon och bandvagnar som enligt tidigare planering beräknades tas i operativt bruk senast 2014, senareläggas. Vidare bedömer regeringen att det är möjligt att senarelägga den planerade modifieringen av två korvetter av Göteborgsklass. Regeringen avser att begära in ytterligare underlag från Försvarsmakten avseende avvecklingar, reduceringar och senareläggningar av materielprojekt.

Konsekvenserna av de ovan redovisade senareläggningarna för omställningen till ett tillgängligt och användbart insatsförsvar bedöms uppvägas väl av den ökade förmåga och användbarhet som ett nytt medeltungt helikoptersystem skulle medföra. Senareläggningarna bedöms inte heller leda till några försämringar i materielförsörjningen av de svenska förband som deltar i insatser internationellt.

*Ersättning till föräldrar som mister ett barn*

Regeringen avser att föreslå att det fr.o.m. den 1 januari 2011 införs en ersättning inom föräldraförsäkringen som underlättar för de

föräldrar som mister ett barn. Ersättningen ska kunna betalas ut under 10 dagar när ett barn under 18 år avlider och båda föräldrarna ska kunna få ersättning samtidigt. Utgiftsökningen till följd av förslaget är begränsad och ingår i den beräkning som redovisas för utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn.

### 3.6.5 Utmaningar för politiken i ett längre tidsperspektiv

Även i ett besvärligt konjunkturläge som det rådande är det viktigt att beakta de utmaningar som svensk ekonomi står inför på längre sikt. En första utmaning är att under återhämtningen i ekonomin de närmaste åren få till stånd en stark sysselsättningsökning samtidigt som det inte uppstår flaskhalsar och brist på arbetskraft i enskilda sektorer. En andra utmaning är att klara välfärden när anspråken på välfärdstjänsterna kommer att öka i takt med att befolkningen åldras och inkomsterna stiger. Samtidigt måste ett sammanhållet Sverige värnas där färre ställs utanför och fler kommer i arbete. En tredje utmaning är att klara konkurrenskraften när globaliseringen kommer att ställa höga krav på den svenska ekonomins anpassningsförmåga och flexibilitet. En fjärde utmaning är att klara miljöproblemen, inte minst klimatförändringarna som är globala och kräver gemensamma ansträngningar för att hanteras.

#### Politik för att klara jobbutmaningen

Regeringen har satt arbetslinjen och jobben först även under krisen. Inriktningen på politiken framöver är i likhet med tidigare full sysselsättning och minskat utanförskap och att förhindra att arbetslösheten biter sig fast.

En avgörande utmaning under de närmaste åren är att klara en stark återhämtning av sysselsättningen samtidigt som brist på arbetskraft på delar av arbetsmarknaden måste undvikas. Det är för de närmaste åren avgörande att återhämtningen av efterfrågan får genomslag på sysselsättningen i näringslivet. Ur det perspektivet är företagsklimatet och företagens vilja att anställa centralt. När sysselsättningen tar fart och arbetslösheten minskar finns en risk att brist på arbetskraft uppkommer med kostnadsdrivande flaskhalsar och begränsad sysselsättningstillväxt som följd. En sådan utveckling måste undvikas. För att klara jobbutmaningen de kommande åren måste politiken fortsatt inriktas på att minska utanförskapet, öka arbetsutbudet och främja en väl fungerande arbetsmarknad. Arbetsmarknadspolitiken måste stödja återhämtningen på arbetsmarknaden och det måste finnas en beredskap för att snabbt upptäcka och motverka att bristsituationer uppstår i vissa regioner eller yrken.

Att det ska löna sig att arbeta och att det ska bli enklare och billigare att anställa är centrala inslag i regeringens politik för full sysselsättning. Samtidigt måste situationen för de grupper som i dag står långt från arbetsmarknaden förbättras så att de i ökad omfattning får jobb. Ungdomsarbetslösheten måste minska, integrationen förbättras och arbetsutbudet bland kvinnor och äldre öka. Ökad sysselsättning är också nödvändigt för att minska risken för ett långvarigt utanförskap.

En effektiv arbetsmarknadspolitik är nödvändigt för att stärka dessa gruppers ställning på arbetsmarknaden. Ett väl fungerande utbildningssystem som gör att alla unga får den kompetens som behövs för dagens arbetsmarknad måste säkerställas. Andelen unga som inte fullföljer sin utbildning måste minska.

#### Politik för att klara välfärdsutmaningarna

Den mycket positiva utvecklingen med en ökande medellivslängd innebär att andelen äldre i befolkningen kommer att öka i framtiden. Detta kommer att öka den offentliga sektorns utgifter för sjukvård, äldreomsorg och pensioner. Anspråken på välfärdstjänsterna, i form av kvalitet, kvantitet och valfrihet, kommer också att öka i takt med att hushållens inkomster stiger. Att möta framtidens ökning av efterfrågan på välfärdstjänster kommer att utgöra en stor utmaning för de offentligt finansierade välfärdssystemen.

Ett annat inslag i den kommande befolkningsutvecklingen är att andelen unga och andelen invandrare på arbetsmarknaden kommer att öka betydligt framöver. De stora ungdomsgrupperna födda runt 1990 lämnar gymnasieskolan och söker sig ut på arbetsmarknaden eller till högre studier. Utan en nettoinvandring skulle antalet personer i åldrarna 20 till 64 år minska de kommande åren. Genom invandringen ökar

befolkningen i åldersgruppen. Såväl ungdomar som invandrare har i dag en svagare ställning på arbetsmarknaden än andra grupper. En viktig utmaning för framtiden blir därför att stärka deras ställning på arbetsmarknaden.

För att klara välfärdsutmaningarna och möta ökande anspråk på omfattningen, kvaliteten och valfriheten inom vården, omsorgen och utbildningen, ställs stora krav på politikens utformning. Hållbara offentliga finanser tillsammans med en politik inriktad mot full sysselsättning skapar den nödvändiga grunden för att värna och utveckla välfärdens kärna, den offentligt finansierade vården, omsorgen och utbildningen. Ett viktigt inslag för att nå full sysselsättning är att stärka ungdomars och invandrares ställning på arbetsmarknaden. Detta är nödvändigt också för att minska risken för långvarigt utanförskap och värna ett sammanhållet Sverige. Utbildning är helt centralt och då inte minst att utbildningssystemet klarar av att öka andelen unga som fullföljer sina studier.

En politik inriktad på att trygghetssystemen är långsiktigt stabila och att legitimiteten och förtroendet för transfereringssystemen upprätthålls förutsätter också att utbetalningar sker i tid och enbart till personer som är berättigade till stöd. Det förutsätter att överutnyttjandet minskar men också att missbruk och fusk bekämpas.

### Politik för att klara konkurrenskraften

Den fortsatta globaliseringen kommer att innebära stora möjligheter för svenska företag att finna nya marknader samtidigt som svenska konsumenter kan dra nytta av den ökade konkurrensen genom sänkta priser och ett större utbud av varor och tjänster. Samtidigt ställer globalisering krav på ekonomins förmåga att anpassa sig till ständigt ändrade förutsättningar så att konkurrenskraften kan upprätthållas.

För att klara konkurrenskraften och den anpassning som är nödvändig, krävs en politik inriktad på att skapa goda förutsättningar för företagande och entreprenörskap. Forskning, innovation och kompetens är centrala inslag där ett väl fungerande utbildningssystem på alla nivåer är en grundförutsättning. Arbetet med att göra det enklare och mer lönsamt att starta och driva företag måste gå vidare, liksom arbetet med att öka konkurrensen i alla delar av ekonomin. I en globaliserad värld är också en väl fungerande finansiell sektor viktig och politiken måste inriktas på att skapa väl fungerande regler på de internationella finansiella marknaderna. Ytterligare ett viktigt inslag i en politik för konkurrenskraft och anpassningsförmåga är väl utformade trygghetssystem som, tillsammans med utbildningsväsendet, bidrar till att underlätta individernas anpassning till nya jobb och nya arbetsgivare.

### Politik för att klara klimatmålen

Klimatfrågan är den största miljöutmaningen som världen står inför under överskådlig tid. Utmärkande är dess globala omfattning. Sverige ska visa ledarskap för att möta utmaningen både internationellt och genom de åtgärder vi gör i Sverige. De internationella klimatförhandlingarna fortsätter och regeringen intar fortsatt en pådrivande roll för att uppnå en global och heltäckande klimatregim som innebär höjda ambitioner jämfört med idag och konkreta åtaganden för alla stora utsläppsländer samt åtgärder för att skydda de fattigaste från klimatförändringarnas negativa effekter. För att klara den utmaning som en höjd ambition i klimatpolitiken ställer, krävs en politik inriktad på ökad användning av ekonomiska styrmedel och omställning till mer klimatvänlig produktion och konsumtion, där utgångspunkten är att den som förorenar också ska betala. I en kostnadseffektiv miljöstyrning bör skatterna utformas på ett sätt som ger en hög välfärd samtidigt som miljön förbättras.

### Flera utmaningar – en sammanhållen politik

Även om de framtida utmaningarna finns på skilda områden, hänger den politik som krävs för att möta utmaningarna nära samman.

En politik inriktad på ökat arbetsutbud, göra det lättare att anställa och förbättrad integration bidrar till att minska utanförskapet, stärker sysselsättningsuppgången, stärker de offentliga finanserna och underlättar utvecklingen av välfärden samtidigt som den underlättar anpassningen till de förändringar som följer av globaliseringen.

En politik inriktad på ett väl fungerande utbildningssystem på alla nivåer bidrar till såväl

en konkurrenskraftig ekonomi där näringsliv och individer snabbt förmår ställa om till ständigt ändrade förutsättningar, som till ökat arbetsutbud, minskat utanförskap och ett sammanhållet samhälle. En sådan utveckling bygger också på en fungerande bostadsmarknad.

En politik inriktad på att skapa utrymme för sänkta skatter på arbete samtidigt som mindre skadliga skatter höjs, bidrar till såväl ett ökat arbetsutbud som sunda offentliga finanser och den långsiktiga finansieringen av en väl utbyggd offentligt finansierad välfärd samt förbättrad miljö.

## Utanförskapet minskar

En av regeringens viktigaste målsättningar är att varaktigt öka sysselsättningen genom minskat utanförskap.

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 bl.a. en möjlighet att kunna försörja sig själv och utforma sitt liv. 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.

*Problemen på arbetsmarknaden - utanförskapet*
Vid regeringsskiftet 2006 var det stora problemet på arbetsmarknaden att alltför få arbetade och att möjligheterna till arbete var ojämnt fördelade mellan olika grupper. En indikation på detta var att antalet personer som fick ersättning vid arbetslöshet och sjukdom samt ekonomiskt bistånd mätt som helårsekvivalenter hade ökat trendmässigt sedan 1970-talet.[13] Särskilt bekymmersamt var att andelen av befolkningen som hade sjuk- och aktivitetsersättning (tidigare förtidspension) hade ökat under lång tid eftersom få i gruppen återvänder till arbetsmarknaden.

Den ekonomiska krisen i början av 1990-talet hade förvärrat situationen ytterligare genom att många människor då slogs ut från arbetsmarknaden. Vid regeringsskiftet 2006, nästan 15 år efter 1990-talskrisen, hade arbetsmarknaden ännu inte återhämtat sig. I slutet av 1990-talet ökade också sjukfrånvaron till historiskt höga nivåer. Antalet sjukskrivna blev fler och sjukskrivningstiderna allt längre. Samtidigt fortsatte antalet personer med sjuk- och aktivitetsersättning att öka successivt. Denna utveckling fortsatte trots att det allmänna hälsotillståndet hade förbättrats. Sjukfrånvaron varierade dessutom väsentligt mellan olika delar av landet på ett sätt som ofta sammanföll med arbetsmarknadsläget.

Denna utveckling visade att betydligt fler än de som räknas som arbetslösa i statistiken hade arbetsmarknadsrelaterade problem. Detta illustreras också av att antalet personer (mätt som helårsekvivalenter) som mottar ersättning för arbetslöshet och sjukdom hade vuxit under en rad av år (se diagram 3.9).

Måttet helårsekvivalenter har primärt tagits fram för att bedöma utvecklingen av utgifterna i transfereringssystemen och för att följa flöden mellan olika transfereringssystem. Helårsekvivalenter som mått på utanförskap har fördelen att det ger en sammanhållen indikation på hur många som inte arbetar till följd av arbetslöshet och sjukdom. Måttet har dock vissa brister, såsom att det inte beaktar hur länge människor är arbetslösa[14] eller sjuka samt att det bara är personer som är berättigade till ersättning som bidrar till helårsekvivalenterna. Kompletterande statistik från Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan samt från Statistiska centralbyråns Arbetskraftsundersökningar visade att det fanns många människor som av olika skäl saknat arbete under mycket lång tid.

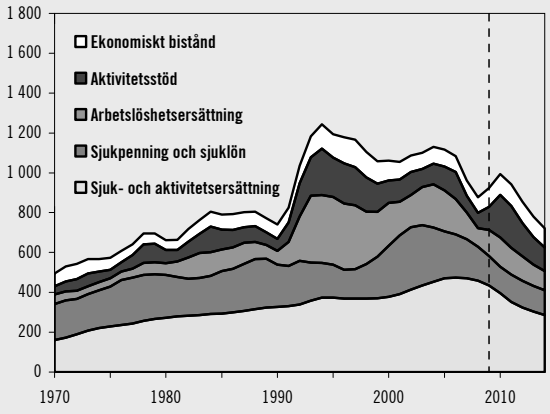
För att komma tillrätta med bristen på ändamålsenlig statistik kring arbetsmarknaden har regeringen tillsammans med Statistiska centralbyrån (SCB) bedrivit ett omfattande arbete med att förbättra statistiken och statistikredovisningen (se redogörelse i kapitel 5).

[13] På uppdrag av regeringen har Statistiska centralbyrån sedan 2001 redovisat statistik över antalet personer i åldrarna 20-64 som försörjs genom sociala ersättningar och bidrag, såsom sjukpenning, förtidspension, ersättning vid arbetslöshet och socialbidrag. En helårsekvivalent motsvarar en person som försörjs med full ersättning ett helt år, från sjukpenning, sjuk- och aktivitetsersättning (f.d. förtidspension), ersättning vid arbetslöshet eller ekonomiskt bistånd. Exempelvis blir två personer som varit heltidsarbetslösa ett halvår var tillsammans en helårsekvivalent.

[14] Denna brist har även arbetslöshetsmåttet.

**Diagram 3.9 Antal personer i åldrarna 20-64 år som försörjs med sociala ersättningar och bidrag**

*Helårsekvivalenter, tusental*




Anm.: Utfall 1970-2009, prognos 2010-2014.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

*Vad förklarar den trendmässiga ökningen av utanförskapet till 2006?*

Det finns åtminstone tre viktiga förklaringar till den trendmässiga ökningen av utanförskapet och att effekterna av 1990-talskrisen dröjde sig kvar.

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 har lägre kompetens än andra arbetssökande med i övrigt likvärdiga meriter. Under många år ökade antalet människor som får sjuk- och aktivitetsersättning. Då få av dessa lyckades återgå till arbete medförde detta att allt fler människor fastnade i utanförskap. En förändrad normbildning kring sjukfrånvaro kan vara en bidragande faktor till detta.

För det andra har skatternas och arbetslöshets- och sjukförsäkringarnas utformning betydelse. Kombinationen av höga skatter på arbete och höga ersättningsnivåer gjorde det mindre lönsamt att arbeta.

För det tredje hänger utanförskapet 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 högre arbetslöshet och minskat arbetskraftsdeltagande. En alltför sammanpressad lönestruktur innebär också att personer med relativt låga kvalifikationer eller som varit utan arbete under lång tid har svårare att hitta ett arbete.

*Åtgärder för högre sysselsättning genom ett minskat utanförskap*

Mot bakgrund av de bakomliggande orsakerna till utanförskapet syftar regeringens politik till att minska detta genom en kombination av utbuds- och efterfrågestimulerande åtgärder. Politikens inriktning har varit på åtgärder som ökar arbetsutbudet eftersom erfarenheterna visar att det är arbetsutbudet som på sikt avgör sysselsättningen. Den viktigaste åtgärden regeringen vidtagit har varit jobbskatteavdraget, som särskilt syftar till att öka låg- och medelinkomsttagares arbetsutbud. Andra viktiga reformer har varit förändringar i arbetslöshets- och sjukförsäkringen. Regeringen har också lagt om arbetsmarknadspolitiken. De konjunkturberoende programmen har fått en tydligare inriktning mot att arbetslösa ska söka arbete och de arbetsmarknadspolitiska resurserna riktas i större utsträckning till dem som har störst behov, dvs. till dem i utanförskap.

För att dessa utbudsstimulerande åtgärder snabbt ska leda till ökad sysselsättning är det nödvändigt med åtgärder som samtidigt stimulerar efterfrågan på personer som står långt från arbetsmarknaden. För att stärka konkurrenskraften på arbetsmarknaden för personer som varit utan arbete i minst ett år (6 månader för unga) finns därför nystartsjobb.

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 dessa grupper. Detta har gjorts genom att sänka arbetsgivaravgifterna för unga och äldre. För utrikes födda finns instegsjobb.

Även åtgärder som förbättrar matchningen mellan arbetssökande och lediga platser ökar sysselsättningen. Arbetsförmedlingen har därför fått ett tydligare uppdrag att förmedla jobb och de arbetsmarknadspolitiska programmen har fått en tydligare inriktning mot ökad sökaktivitet.

*Krisen motverkar nedgången i utanförskapet*

Den ekonomiska krisen som inleddes hösten 2008 har slagit hårt mot arbetsmarknaden, och sysselsättningen föll i säsongrensade termer med 130 000 personer från andra kvartalet 2008 till fjärde kvartalet 2009 (15-74 år). Regeringen har vidtagit kraftfulla åtgärder för att dämpa sysselsättningsfallet och motverka att den kraftigt ökade arbetslösheten biter sig fast på höga nivåer under lång tid (se vidare avsnitt 5).

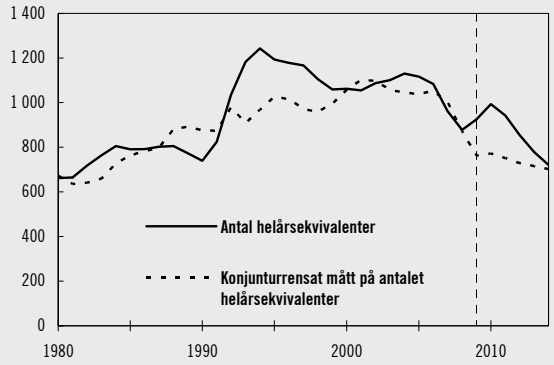
Samtidigt bör det påpekas att sysselsättningen i februari 2010 var 135 000 högre än motsvarande månad 2006.

*Har politiken avsedd effekt?*
Regeringen bedömer att politiken på sikt leder till att fler arbetar. Effekten av politiken bedöms på sikt vara 150 000 fler sysselsatta (se också fördjupad redogörelse i avsnitt 5). Politiken bidrar även till att sjukfrånvaron minskar och att de som redan har ett arbetet jobbar fler timmar. Det innebär att effekten på antalet timmar är betydligt större än effekten på sysselsättningen. Mätt i årsarbetskrafter motsvarar ökningen ungefär 225 000 personer.

I diagram 3.10 redovisas antalet helårsekvivalenter (heldragen linje) samt ett konjunkturrensat mått på antalet helårsekvivalenter. Skillnaden mellan den heldragna linjen och den streckade linjen mäter således konjunkturens betydelse för antalet helårsekvivalenter. Minskningen av antalet helårsekvivalenter mellan 2006 och 2008 förklaras huvudsakligen av strukturella faktorer såsom demografiska faktorer och/eller regeringens reformer. Strukturella faktorer tycks vara särskilt betydelsefulla för att förklara minskningen i ohälsa.

**Diagram 3.10 Konjunkturrensat mått över antalet personer som försörjs med sociala ersättningar och bidrag**

*Helårsekvivalenter, tusental*




Anm.: Utfall 1980-2009, prognos 2010-2014.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det totala antalet personer som försörjs med sociala ersättningar och bidrag, mätt som helårsekvivalenter, ökade 2009 och förväntas fortsätta öka under 2010. Ökningen är kopplad till det försämrade arbetsmarknadsläget. Det totala antalet helårsekvivalenter är emellertid lägre jämfört med 2006. Uppgången under 2009 och 2010 är temporär och antalet personer med ersättning förväntas minska i takt med att konjunkturen förbättras.

## 3.7 Ekonomiska effekter av regeringens politik

Regeringens ekonomiska politik bidrar till att varaktigt höja sysselsättningsnivån och till ökad ekonomisk tillväxt. I detta avsnitt redovisas bedömningar av de ekonomiska effekterna av de arbetsmarknadsrelaterade reformerna.

### Effekter av regeringens politik på sikt

Regeringens politik för en varaktigt högre sysselsättning och ett minskat utanförskap har en bred ansats. Den är inriktad på åtgärder som stimulerar såväl utbud av som efterfrågan på arbetskraft. En rad åtgärder har genomförts som gör det mer lönsamt att arbeta, enklare och billigare att anställa och som förbättrar matchningen på arbetsmarknaden. Införandet av jobbskatteavdraget, förändringar i arbetslöshets- och sjukförsäkringen, sänkning av arbetsgivar- och egenavgifterna samt skattereduktion för hushållsarbete inklusive ROT är några exempel. I fördjupningsrutan Regeringens åtgärder under mandatperioden finns en sammanställning av reformer som genomförts under mandatperioden, bl.a. de reformer som syftar till att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt.

Regeringens bedömning är att de hittills vidtagna åtgärderna på sikt ökar antalet sysselsatta med cirka 150 000 personer varav 125 000 utgör en effekt av genomförda strukturreformer.

Regeringens reformer påverkar inte enbart sysselsättningen, utan ökar även antalet personer i arbete genom att färre personer är sjukfrånvarande. Vidare bidrar bl.a. jobbskatteavdragen till att de som redan är sysselsatta arbetar mer, t.ex. genom att incitamenten att gå från deltids- till heltidsarbete ökar.

Sammantaget bedöms att de hittills vidtagna åtgärderna samt de reformer som aviseras i denna proposition ökar antalet arbetade timmar med motsvarande ca 225 000 årsarbetskrafter på sikt varav 200 000 utgör en effekt av genomförda strukturreformer. Jobbskatteavdraget bedöms bidra med ca hälften av denna ökning (se tabell 3.7).

Det stora fallet i sysselsättningen som en följd av den djupa lågkonjunkturen riskerar att leda till en varaktigt lägre sysselsättning. För att motverka en permanent utslagning på arbetsmarknaden har regeringen förstärkt och temporärt kompletterat de åtgärder som tidigare har vidtagits. Det handlar bl.a. om åtgärder som upprätthåller sökaktiviteten samt en utvidgning av de arbetsmarknadspolitiska programmen och utbildningssatsningar. Krisens varaktiga effekt på sysselsättningen bedöms därför bli mindre omfattande än vad som annars skulle ha blivit fallet. Dessa åtgärder bedöms höja sysselsättningen på sikt med motsvarande ca 25 000 personer i heltidsarbete.

Regeringens bedömning baseras på den forskning som finns kring effekterna av olika åtgärder, t.ex. hur förändringar av skattesystemet, socialförsäkringen och arbetsmarknadspolitiken påverkar arbetsutbudet och sysselsättningen. Kunskapen om effekternas storlek och i vilken takt de slår igenom är dock inte fullständig. De resultat som redovisas i tabell 3.7 är därmed behäftade med osäkerhet. I fördjupningsrutan Effekter av regeringens politik och i avsnitt 5 redovisas en mer utförlig beskrivning av de beräknade effekterna.

**Tabell 3.7 Effekter av regeringens politik på sikt**

*Förändring i procent om annat ej anges*

| | Årsarbetskraft[1] | Sysselsatta | BNP |
|---|---|---|---|
| Jobbskatteavdrag samt höjd nedre skiktgräns för statlig inkomstskatt | 100 000 | 75 000 | 2,2 |
| Arbetslöshetsförsäkring | 15 000 | 15 000 | 0,2 |
| Arbetsmarknadspolitik | 25 000 | 20 000 | 0,5 |
| Sjukförsäkring | 50 000 | 5 000 | 1,0 |
| Övrigt[2] | 10 000 | 10 000 | 0,2 |
| **Summa strukturreformer** | 200 000 | 125 000 | 4,1 |
| Krisåtgärder | 25 000 | 25 000 | 0,5 |
| **Summa** | 225 000 | 150 000 | 4,6 |

[1] Antal årsarbetskrafter är mätt i antalet helårsekvivalenter, dvs. hur många heltidsanställda förändringen i antalet arbetade timmar motsvarar.
[2] Inkluderar effekter av vårdnadsbidraget, skattereduktion för hushållsarbete, sänkning av socialavgifter för unga samt generell sänkning av socialavgifter.
Källa: Egna beräkningar.

### Effekter av regeringens politik på kort sikt

Sedan budgetpropositionen för 2009 beslutades har regeringen vidtagit ett stort antal åtgärder i syfte att mildra krisens effekter på efterfrågan, dämpa fallet i sysselsättningen och motverka att arbetslösheten biter sig fast på en hög nivå. De åtgärder som regeringen vidtagit för att möta krisen sedan sommaren 2008 uppgår till sammanlagt ca 80 miljarder kronor, motsvarande

2,7 procent av BNP. Sänkt skatt med tyngdpunkt på låg- och medelinkomsttagare samt för pensionärer, sänkta socialavgifter, skattereduktion vid reparationer, om- och tillbyggnad, ökade statsbidrag till kommunsektorn, satsningar på förbättrad infrastruktur samt olika arbetsmarknadspolitiska- och utbildningssatsningar är några exempel.

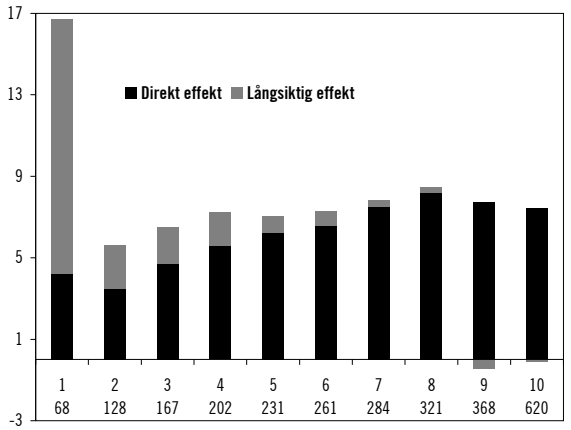
Sammantaget bedöms dessa åtgärder leda till att nivån på BNP blir 1,8 procent högre 2010 jämfört med om de inte hade vidtagits, och att antalet sysselsatta blir ca 60 000 personer fler 2010 än vad som annars hade blivit fallet. Vidare har Sverige jämförelsevis stora s.k. automatiska stabilisatorer som ytterligare har dämpat fallet i efterfrågan och sysselsättningen.

### Effekter på inkomstfördelningen av regeringens politik

De reformer som genomförts under mandatperioden syftar i stor utsträckning till att göra det mer lönsamt att arbeta. Den viktigaste reformen för att öka sysselsättningen och minska utanförskapet är jobbskatteavdraget. Detta är utformat för att minska trösklarna in på arbetsmarknaden och stimulera människor att öka sin arbetstid genom lägre marginaleffekter för främst låg- och medelinkomsttagare. Det är denna reform som i störst utsträckning påverkar såväl individerna som hushållens ekonomi under mandatperioden.

**Diagram 3.11 Effekter av regeringens politik 2006–2011 på justerad disponibel inkomst för olika inkomstgrupper**

*Procent*




Anm.: Justerad disponibel inkomst är hushållets sammanlagda inkomst justerad för försörjningsbörda. Bruttoinkomsten är beräknad som medelvärde per decil. Medianbruttoinkomsten för en heltidsarbetande 2010 beräknas uppgå till ca 300 000 kr per år.

Fördelningseffekterna av den samlade politiken under perioden 2006–2011, av såväl fattade beslut som förslagen och aviseringarna i denna proposition, redovisas i diagram 3.11. Effekterna redovisas både i ett kortsiktigt statiskt och i ett långsiktigt dynamiskt perspektiv. De kortsiktiga effekterna är de direkta effekter som uppkommer när skatte- och bidragsregler ändras. De långsiktiga effekterna avser inkomstförändringar som beräknas följa av att individerna ändrar sitt arbetsutbud till följd av de ändrade reglerna.

De långsiktiga effekterna på den justerade disponibla inkomsten förväntas bli störst bland dem med lägst inkomster, tack vare att fler kommer i arbete, även om den mer direkta effekten är större i de övre inkomstgrupperna.[15] Detta sammanhänger med att det är främst i denna del av inkomstfördelningen som heltidsarbetande normalinkomsttagare återfinns.

[15] För en teknisk beskrivning av beräkningarna och specifikation av de reformer och förslag som beaktats, se bilaga 4 till denna proposition.

## Effekter på arbetsmarknaden av regeringens politik

Den mest centrala uppgiften för regeringen är att få fler i arbete och att minska utanförskapet. Eftersom erfarenheten visar att det är arbetsutbudet som på sikt är avgörande för sysselsättningens storlek har regeringens politik fokuserat på åtgärder som ökar arbetsutbudet. Utbudsreformerna har även kombinerats med efterfrågestimulerade åtgärder för att öka efterfrågan på arbetskraft samt kompletterats med tillfälliga åtgärder för att hantera krisen.

### 1. Jobbskatteavdraget

I syfte att göra det mer lönsamt att arbeta har regeringen infört ett s.k. jobbskatteavdrag i fyra steg. Avdraget gör det mer lönsamt att arbeta för dem som i dag står utanför arbetsmarknaden och bidrar genom sänkt marginalskatt till ökat arbetsutbud för dem som redan arbetar. För att stimulera äldre personer att arbeta längre ges även ett utökat jobbskatteavdrag för personer över 65 år.

Om det lönar sig mer att arbeta ökar benägenheten att delta i arbetskraften och därmed stiger arbetsutbudet. På sikt kan därmed sysselsättningen bli högre utan att resursutnyttjandet på arbetsmarknaden blir ansträngt. Vidare bidrar jobbskatteavdraget till att öka incitamenten för arbetslösa att söka arbete, vilket förbättrar matchningen på arbetsmarknaden. Det medför på sikt att jämviktsarbetslösheten blir lägre.

Sammantaget bedöms de fyra stegen i jobbskatteavdragen på sikt leda till att antalet arbetade timmar ökar med motsvarande 100 000 årsarbetskrafter och BNP med 2,2 procent. Reformen bidrar till att personer med något lägre produktivitet ställer sig till arbetsmarknadens förfogande. Det medför att BNP ökar något mindre än antalet arbetade timmar.

En ytterliggare positiv effekt av jobbskatteavdraget är att det dämpade efterfrågebortfallet och ökade sysselsättningen på kort sikt genom att reformen stärkte hushållens köpkraft. Sammantaget bedöms det tredje och fjärde steget i jobbskatteavdraget leda till att antalet sysselsatta blir ca 9 000 personer fler 2010 än vad som annars varit fallet.

### 2. Reformer inom arbetslöshetsförsäkringen

Arbetsmarknadens funktionssätt beror i stor utsträckning på utformningen av arbetslöshetsförsäkringen. Regeringen har under mandatperioden genomfört flera förändringar av arbetslöshetsförsäkringen i syftet att öka den långsiktiga sysselsättningen. De reformer som har genomförts är bl.a. förändringar av arbetslöshetsförsäkringen och dess finansiering, begränsning i antalet ersättningsdagar vid deltidsarbetslöshet, införande av fler karensdagar och ökad kontroll inom arbetslöshetsförsäkringen. Förändringarna i arbetslöshetsförsäkringen bedöms öka de arbetslösas drivkrafter till att söka nytt arbete och förbättra lönebildningen.

Sammantaget bedöms reformerna inom arbetslöshetsförsäkringen på sikt leda till att antalet arbetade timmar ökar med motsvarande 15 000 årsarbetskrafter och BNP med 0,2 procent.

### 3. Reformer inom sjukförsäkringen

För att minska sjukfrånvaron och öka sysselsättningen har regeringen även genomfört omfattande reformer inom sjukförsäkringen. En av de centrala reformerna är införandet av rehabiliteringskedjan med fasta tidsgränser för prövning av arbetsförmågan samt begränsningen av det maximala antalet ersättningsdagar med sjukpenning. De fasta tidsgränserna bedöms leda till kortare sjukfall genom tidigare insatser i sjukskrivningsprocessen. Reformen innehåller även andra förändringar, t.ex. en vidareutvecklad företagshälsovård och en rehabiliteringsgaranti, ändrade regler för rätten till sjukersättning samt åtgärder för att stimulera personer med sjuk- och aktivitetsersättning att återgå till arbetet. I avsnitt 5 redovisas en mer utförlig beskrivning av problemen, reformerna och effekterna av sjukförsäkringsreformen.

Den kraftiga minskningen av sjukfrånvaron de senaste åren indikerar att förändringsarbetet redan har fått påtagliga effekter trots att flera reformer nyligen har trätt i kraft.[16] Samtidigt är omställningen stor när en strukturreform av

[16] Denna typ av reformer medför ofta beteendeförändringar redan när reformen aviseras vilket kan vara betydligt tidigare än ikraftträdandet.

denna omfattning genomförs. Regeringen följer därför reformens implementering och effekter nära.

Sammantaget bedöms sjukförsäkringsreformerna på sikt leda till att antalet arbetade timmar ökar med motsvarande 50 000 årsarbetskrafter och BNP med 1,0 procent.

### 4. Åtgärder för att öka efterfrågan på arbetskraft

För att stimulanser av arbetsutbudet snabbt ska medföra ökad sysselsättning krävs också åtgärder som stärker efterfrågan på arbetskraft. Regeringen har därför vidtagit åtgärder som stimulerar efterfrågan, bland annat riktade till personer som har särskilda svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Åtgärderna innebär sänkta kostnader för att anställa och utgörs bl.a. av nystartsjobb och sänkta socialavgifter för unga. Vidare har de arbetsmarknadspolitiska programmen reformerats så att programresurserna i större utsträckning riktas till dem som står längst från arbetsmarknaden. Jobb- och utvecklingsgarantin samt jobbgarantin för ungdomar har därför införts. Arbetsförmedlingens uppdrag att prioritera matchningen har även förtydligats.

Reformer som syftar till bättre matchning på arbetsmarknaden och som stimulerar efterfrågan på personer långt ifrån arbetsmarknaden bedöms sammantaget öka antalet arbetade timmar med motsvarande 35 000 årsarbetskrafter på sikt, och BNP med 0,7 procent.

För att minska svartarbetet och öka efterfrågan inom reparationer, om- och tillbyggnad och sektorn för hushållstjänster har regeringen infört en skattereduktion för dessa tjänster. Fler ska kunna köpa tjänster i stället för att utföra dem själva, genom att avdraget gör det ekonomiskt mer förmånligt. Människor kan därmed frigöra tid från hushållsarbete, vilket gynnar samhällsekonomin, och ger människor mer tid för arbete och fritid. En ökad efterfrågan på t.ex. hushållstjänster bidrar till högre sysselsättning i en bransch som för många kan utgöra ett första viktigt steg in på arbetsmarknaden. Sammantaget leder dessa effekter till högre sysselsättning och ökade skatteintäkter. Skattereduktionen för hushållstjänster samt reparation, underhåll och om- och tillbyggnad bedöms på sikt leda till ca 19 000 fler sysselsatta i den vita sektorn.

Sist men inte minst har jobbskatteavdraget, sänkt skatt för pensionärer, ökat flerbarnstillägg kraftiga infrastrukturinvesteringar m.m. bidragit till högre efterfrågan.

### 5. Åtgärder för att dämpa krisen långsiktiga effekter

För att motverka permanent utslagning från arbetsmarknaden till följd av den djupa lågkonjunkturen har regeringen förstärkt och kompletterat de åtgärder som regeringen tidigare genomfört. Det handlar bl.a. om åtgärder som upprätthåller sökaktiviteten på en hög nivå och en utvidgning av de arbetsmarknadspolitiska programmen och fler utbildningsplatser. Den varaktiga effekten av krisen på sysselsättningen bedöms därför bli mindre omfattande än vad som annars skulle ha varit fallet. Dessa åtgärder bedöms höja sysselsättningen på sikt med ca 25 000 personer i heltidsarbete.

## Regeringens åtgärder under mandatperioden

Hög ekonomisk tillväxt och hög sysselsättning möjliggör en förbättrad välfärd. Tillväxt och sysselsättning gör det också möjligt att möta de långsiktiga utmaningar som följer av en åldrande befolkning, klimatförändringarna och en fortsatt globalisering. I följande avsnitt redovisas en sammanställning av de åtgärder som regeringen har vidtagit under den gångna mandatperioden.

När regeringen tillträdde var utanförskapet stort. Många människor med arbetsförmåga deltog inte aktivt på arbetsmarknaden. Alltför många hade sin försörjning genom ersättningar och bidrag samtidigt som skatterna på arbete var höga. För dem med låga löner var lönsamheten av att arbeta låg, eftersom den disponibla inkomsten ofta inte ökade märkbart vid arbete. Finansieringen och kvaliteten i välfärden hotades när för få deltog på arbetsmarknaden.

Situationen vid mandatperiodens början krävde förändring. Regeringens ekonomiska politik för att åstadkomma hög välfärd för alla medborgare har inriktats på att:

- varaktigt höja sysselsättningsnivån genom att göra det mer lönsamt att arbeta,
- göra det enklare och billigare att anställa, stimulera företagande, konkurrens och innovationer,
- öka sysselsättningen genom aktiv arbetsmarknadspolitik,
- skapa ordning och reda i de offentliga finanserna,
- höja kvaliteten inom utbildning och forskning,
- utveckla en modern infrastruktur,
- erbjuda vård och omsorg av högsta kvalitet,
- bekämpa brottsligheten,
- uppnå en mer rättvis inkomstfördelning i samhället,
- öka valfriheten och tryggheten för medborgarna samt
- minska miljöbelastningen och säkra en långsiktigt hållbar energiförsörjning.

### Mer lönsamt att arbeta

Eget arbete och egen lön innebär ökad självkänsla och möjlighet att försörja sig på egen hand. Att fler arbetar bidrar positivt till finansieringen av välfärden, genom att statens utgifter för transfereringar till hushållen minskar och skatteintäkterna ökar.

*Skattesänkningar för att göra det mer lönsamt att arbeta och öka utbudet av arbetskraft*

Jobbskatteavdraget gör det mer lönsamt att arbeta och ökar därmed utbudet av arbetskraft. Avdraget infördes 2007 och har därefter utökats i ytterligare tre steg under vart och ett av åren 2008–2010. Därtill har den nedre skiktgränsen för uttag av statlig inkomstskatt höjts, vilket innebär att färre personer betalar statlig skatt.

*Snabbare övergång från arbetslöshet till nytt arbete*

Förändrade regler för arbetslöshetsförsäkringen ökar den arbetslöses drivkrafter att söka arbete. Villkoren för och nivån på arbetslöshetsersättningen har förändrats, liksom hur länge man kan få ersättning. Graden av egenfinansiering i arbetslöshetsförsäkringen har höjts och medlemsavgifterna till arbetslöshetskassorna har differentierats.

### Enklare och billigare för företag att anställa

Regeringen har förenklat regler och sänkt kostnaderna för att anställa personal, vilket gör det lättare för företag att anställa. Fler anställda i företagen är en förutsättning för en varaktig ökning av sysselsättningen och hög ekonomisk tillväxt.

*Förenklade regler underlättar anställningar*

Genom Allmän visstidsanställning (ALVA) är det nu enklare att tillfälligt anställa personal upp till 24 månader. Möjligheten till säsongsanställning har dessutom återinförts, vilket underlättar bemanningen i branscher med stor säsongsvariation.

*Billigare att anställa innebär fler arbetstillfällen*

För att stimulera företag att anställa fler sänktes socialavgifterna med en procentenhet fr.o.m. den 1 januari 2009.

En skattereduktion för hushållstjänster (RUT) infördes 2007 för att öka antalet anställda inom denna sektor och minska omfattningen av

svartarbete. Under 2008 infördes ytterligare en skattereduktion för reparation, underhåll samt om- och tillbyggnad (ROT). Dessa två skattereduktioner samordnades 2009 (HUS-avdraget). Genom skattereduktionen blir tjänsterna billigare att köpa, vilket bedöms leda till minskat svartarbete, ökad efterfrågan och därmed nya arbetstillfällen. Åtgärden bedöms också hjälpa arbetslösa att komma in på arbetsmarknaden och bidrar till att öka arbetsutbudet. Då svarta jobb har blivit vita, har de som arbetar i branschen fått en ny trygghet genom bl.a. rätt till sociala förmåner.

### Aktiv arbetsmarknadspolitik ökar sysselsättningen

Arbetsmarknadspolitiken har lagts om med fokus på vikten av att söka jobb.

Arbetsförmedlingens roll har utvecklats och stärkts under mandatperioden. För att minska arbetslösheten och öka sysselsättningen har regeringen arbetat för att förbättra matchningen mellan arbetssökande och lediga jobb.

Nystartsjobb infördes 2007 och har sedan successivt utvecklats för att underlätta för dem som har stått utanför arbetsmarknaden en längre tid på grund av t.ex. arbetslöshet eller sjukskrivning att få arbete. Arbetsgivare som anställer de som har varit arbetslösa eller sjuka i mer än ett år får ekonomisk kompensation under en period som är kopplad till arbetslöshetstidens och sjukperiodens längd.

För att öka sysselsättningen bland ungdomar har arbetsgivaravgifterna för personer under 26 år sänkts.

*Aktivitet och individanpassade insatser ger jobb*

Arbetsförmedlingen är sedan den 1 januari 2008 en sammanhållen myndighet, vilket bidrar till ökad effektivitet och mer likartad service för individen oavsett var i landet man bor.

Arbetsmarknadspolitiken har inriktats på ökad aktivering, genom fler praktikplatser och att sökaktiviteten upprätthålls. Arbetsförmedlingen har i enlighet med regeringens uppdrag också använt sig av privata aktörer i syfte att förbättra matchningen och ge bättre service till arbetslösa.

Jobb- och utvecklingsgarantin, som omfattar individuellt utformade åtgärder, infördes 2007. Garantin är indelad i tre faser: inledningsvis fokuseras på kartläggning och intensifierade jobbsökaraktiviteter med coachning, därefter ges tillgång till ett bredare utbud av arbetsmarknadspolitiska program som inkluderar arbetsträning, arbetspraktik, subventionerade anställningar och kompetenshöjande insatser. I den sista fasen erbjuds de deltagare som efter 450 ersättningsdagar i jobb- och utvecklingsgarantin inte har fått något arbete en varaktig samhällsnyttig sysselsättning motsvarande den arbetslöses arbetsutbud.

Ökade resurser till lönebidrag och till Samhall AB förbättrar möjligheterna att få arbete för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

*Viktigt att motverka långvariga sjukskrivningar*

Den omfattande sjukförsäkringsreformen var nödvändig att genomföra då alltför många personer under lång tid hade varit sjukskrivna utan att få stöd för att komma tillbaka i arbete. Den enskildes förmåga att arbeta måste tas tillvara, genom deltidsarbete eller nya arbetsuppgifter. Tidigare system innebar en stor rättsosäkerhet för individen, då tillämpningen av regelverket skilde sig åt mellan olika delar av landet.

Sjukförsäkringsreformen innebar bl.a. att en rehabiliteringskedja infördes med fasta tidsgränser för prövning av arbetsförmågan samt en begränsning av det maximala antalet dagar med sjukpenning. Vidare infördes bl.a. en vidareutvecklad företagshälsovård och rehabiliteringsgaranti. Därutöver ändrades reglerna för sjukersättning så att en varaktigt nedsatt arbetsförmåga krävs för att beviljas sjukersättning. Därmed togs även den tidsbegränsade sjukersättningen bort. Reformen innebär också att individer som lämnar sjukförsäkringen från och med 2010 till följd av att deras dagar med sjukpenning eller tidsbegränsad sjukersättning tar slut, får ta del av arbetsmarknadspolitiska åtgärder för att underlätta återgången till arbete.

*Särskilda insatser krävs vid lågkonjunktur*

För att motverka konsekvenserna av lågkonjunkturen har regeringen ökat resurserna till aktiva åtgärder inom arbetsmarknadspolitiken under åren 2009–2011. Resurserna har bl.a. använts till förstärkt förmedlingsverksamhet i form av coachning, arbetspraktik, praktisk kompetensutveckling och utbildning.

Erfarenheter från 1990-tals krisen visar att äldre personer som drabbas av arbetslöshet har svårare än andra grupper att ta sig tillbaka till

arbetsmarknaden. Även i denna lågkonjunktur kan detta mönster skönjas. Regeringen bedömer att insatserna behöver förstärkas och föreslår därför i denna proposition att kvalificeringstiden för nystartjobb för personer som fyllt 55 år temporärt kortas ned till 6 månader under tidsperioden juli 2010–juni 2012.

*Förstärkta insatser till stöd för jobb, tillväxt och omställning riktade till Västra Götalandsregionen*

Regeringen föreslår på tilläggsbudget i anslutning till denna proposition förstärkta insatser till stöd för jobb, tillväxt och omställning riktade till Västra Götalandsregionen, för att möta de utmaningar som regionen kan komma att stå inför. Regeringen föreslår att medel tillförs 2010 för fler platser inom yrkesvux, yrkeshögskolan och högskolan. Utbildningssatsningen fortsätter även 2011. Därtill tillförs medel 2010–2012 för att stärka entreprenörskap och innovationer, som bl.a. möjliggör Innovatums projekt för elbilsutveckling.

*Unga kan ha svårt att komma in på arbetsmarknaden*

För att förenkla för unga personer som saknar arbetslivserfarenhet att komma in på arbetsmarknaden har regeringen vidtagit en rad åtgärder. Socialavgifterna för personer som vid årets ingång inte har fyllt 26 år har sänkts. Därmed minskar arbetsgivarnas kostnader för att anställa unga, vilket till viss del kan kompensera för avsaknaden av arbetslivserfarenhet.

Nystartsjobb för unga har införts för att underlätta för unga att skaffa sig arbetslivserfarenhet och därigenom få in en fot på arbetsmarknaden.

En särskild jobbgaranti för unga har införts för att ge ökat stöd och uppmuntra unga arbetslösa att söka arbete eller utbilda sig inom det reguljära utbildningssystemet. Med anledning av lågkonjunkturen förstärktes förmedlingsinsatserna och fler insatser inom jobbgarantin infördes. Dessutom har en satsning gjorts inom folkhögskolorna riktad till arbetslösa ungdomar som inte avslutat sin gymnasieutbildning.

Försöksverksamhet med lärlingsutbildning har genomförts och utökats. En utredning om hur lärlingsanställningar bör regleras i framtiden presenterades i april 2010.

Den ekonomiska krisen har försvårat för ungdomar att komma in på arbetsmarknaden och möjligheterna till sommarjobb har försämrats. Regeringen satsar därför i denna proposition 100 miljoner kronor på sommarjobb under 2010 i kommuner, landsting och ideella föreningar. Vidare föreslår regeringen att sammanlagt 60 miljoner kronor avsätts för s.k. sommarskolor som främst är inriktade på de niondeklassare som inte uppnått behörighet till gymnasiet.

*Äldres arbetsutbud behövs och ska tillvaratas*

Äldre arbetskraft behövs för att arbetsutbudet ska kunna vara fortsatt högt även när befolkningen blir äldre. Många äldre vill och kan arbeta längre än till 65 års ålder. Regeringen har därför höjt jobbskatteavdraget för personer som är 65 år och äldre, så att det blir mer lönsamt för dem att fortsätta arbeta.

Därutöver har den särskilda löneskatten för personer som har fyllt 65 år avskaffats, för att göra det mer attraktivt för företagen att nyanställa och behålla äldre medarbetare.

*Invandrare har svårare att etablera sig på arbetsmarknaden*

En förbättrad integration av dem som har invandrat till Sverige är viktigt såväl för de enskilda individerna som för samhället som helhet. Att underlätta inträdet på arbetsmarknaden är en viktig del för en framgångsrik integration i samhället.

Nyanlända invandrares etablering underlättas och påskyndas genom en ny lagstiftning som tydliggör ansvarförhållandena mellan olika aktörer. Arbetsförmedlingen tar över samordningsansvaret för etableringsinsatser för nyanlända vuxna från kommunerna. Den nyanländes kompetens kommer att tas tillvara på ett bättre sätt. En individualiserad etableringsersättning införs. Ersättningen är utformad så att den stimulerar nyanlända såväl att jobba som att delta i etableringsinsatser. Krav ställs på den nyanlände att, i likhet med andra som står utanför arbetsmarknaden, aktivt delta i insatser som förbättrar förutsättningarna för självförsörjning. Förordningarna gäller fr.o.m. den 1 december 2010.

Regeringens integrationsstrategi syftar till att förbättra förutsättningarna för och påskynda inträdet på arbetsmarknaden. Strategin omfattar bl.a. följande åtgärder: validering av utländsk yrkeskompetens, förstärkning av möjligheten för personer med utländska examina att komplettera sina högskoleutbildningar, medel för nationell koordinering av länsstyrelsernas

arbete med flyktingmottagning, att underlätta vidareflyttning för nyanlända invandrare samt försöksverksamhet vid Arbetsförmedlingen med s.k. etableringssamtal för nyanlända invandrare under 2009 och 2010. En viktig del i etableringssamtalen är att ge information om arbetsmarknadssituationen och var i landet det finns efterfrågan på den kompetens som den nyanlände har eller vill skaffa sig. Med hjälp av information om förutsättningarna, kan beslutet om bosättningsort tas på en bättre grund.

När uppehållstillstånd har beviljats kan invandrare få nystartsjobb under tre år.

Instegsjobb är en annan möjlighet till subventionerad anställning, som dessutom är kopplad till undervisning i svenska för invandrare och har handledande inslag.

Kommunernas arbete med mottagande av flyktingar och etablering på arbetsmarknaden har underlättats genom en extra statlig ersättning, som till viss del har varit prestationsbaserad.

Genom en ny diskrimineringslag och den nya myndigheten Diskrimineringsombudsmannen, har regeringen skapat bättre förutsättningar för att diskriminering i samhället ska kunna bekämpas mer effektivt. De nya lagarna trädde i kraft den 1 januari 2009.

Genomströmningen och resultaten i svenska för invandrare (sfi) har under många år varit på en mycket låg nivå. Regeringen har överlämnat en proposition om nationell sfi-bonus till riksdagen. Sfi-bonusen syftar till att få fler nyanlända invandrare att snabbare lära sig svenska och därmed förbättra sina möjligheter att få ett arbete. Sfi-bonus har sedan 2009 prövats i ett antal kommuner.

I syfte att erbjuda individuellt anpassad vägledning och stöd för dem som vill starta och driva företag har en försöksverksamhet med nystartkontor införts.

### Utbildning, forskning och innovationer är viktigt för tillväxt, välfärd och konkurrenskraft

Utbildning av god kvalitet innebär utveckling för individen och förbättrade förutsättningar för att lyckas på arbetsmarknaden. Välutbildad arbetskraft bidrar till att höja produktiviteten och därmed den ekonomiska tillväxten. Forskningen bidrar till utveckling av nya produkter, tjänster och arbetsmetoder som bidrar till högre kvalitet och effektivitet. Forskning och utbildning är därför en förutsättning för att upprätthålla och öka de svenska företagens konkurrenskraft. I förlängningen innebär det att sysselsättningen och välfärden kan öka.

*Skol- och utbildningspolitiken har utvecklats för att uppnå högre kvalitet*

Regeringen har under mandatperioden utvecklat skol- och utbildningspolitiken med olika åtgärder för att stärka kvaliteten i utbildningssystemet. En ny skollag, nya nationella prov, en reformerad gymnasieskola och en ny lärarutbildning är exempel på strukturellt viktiga reformer. Ett nytt resursfördelningssystem till högre utbildning och forskning baserat på kvalitet, har presenterats.

För att förbättra studenternas ekonomiska situation höjdes studiemedlen fr.o.m. den 1 januari 2010. Det s.k. fribeloppet höjs fr.o.m. den 1 januari 2011.

*Utbildning stärker arbetskraften inför konjunkturuppgången*

För att stärka kompetensen hos de arbetslösa inför konjunkturuppgången och motverka varaktig arbetslöshet, har regeringen tillfälligt ökat antalet utbildningsplatser inom yrkesvux/komvux, yrkeshögskolan samt universitet och högskolor under 2009-2011. Under 2010 och 2011 kommer antalet utbildningsplatser att öka med ca 34 000 respektive 35 000 platser.

*Forskning och innovationer för framtiden*

Konkurrenskraftig forskning och miljöer som främjar innovationer är viktiga förutsättningar för en god produktivitetsutveckling, stigande reallöner och varaktig ekonomisk tillväxt.

Regeringens forsknings- och innovationsproposition omfattar perioden 2009–2012 och innebär ett resurstillskott på närmare 15 miljarder kronor fördelat på fyra år. Fokus ligger på strategiska satsningar inom medicin, teknik och klimat samt ökningar av forskningsanslagen till universitet och högskolor. Även anslagen till forskningsråden och Vinnova ökas. Genom resurstillskottet kommer den offentliga sektorns finansiering av forskningen att uppgå till drygt 1 procent av BNP.

**Företagande, konkurrens och modern infrastruktur viktigt för ekonomisk tillväxt**

Regeringen har vidtagit en rad åtgärder för att förbättra förutsättningarna för företagande, konkurrens och innovationer. Konkurrens på öppna marknader leder till att produkter, tjänster och arbetsmetoder utvecklas vilket skapar förutsättningar för ökad produktivitet och innovationer. Samma typer av effekter uppstår genom konkurrens mellan privata och offentliga aktörer.

Infrastrukturen har stor betydelse för produktivitet, sysselsättning och ekonomisk tillväxt. Regeringens omfattande satsningar på infrastruktur skapar bättre förutsättningar för företagen och dess konkurrenskraft.

*Sänkta kostnader och enklare regler underlättar för företagen*

Egenavgifterna har sänkts för att förbättra förutsättningarna för de små företagens tillväxt och utveckling.

Förmögenhetsskatten avskaffades 2007. Detta medför att kapitalförsörjningen för i första hand de mindre och medelstora företagen kan förbättras.

För att underlätta tillgången på riskkapital, särskilt för små företag, har regeringen tillfört Almi Företagspartner AB och Innovationsbron AB mer kapital. Dessutom har reglerna för företagshypotek och förmånsrätt ändrats.

Regeringen har reducerat företagens administrativa börda på flera sätt, bl.a. genom att uppgiftslämningen om periodiseringsfonder har minskat, kravet på bankgaranti vid företagsförsäljningar har avskaffats, den s.k. avräkningslagen har förändrats och krav på återkommande teknisk kontroll av kassaregister har avskaffats. Dessutom har de s.k. 3:12-reglerna reformerats.

I syfte att förenkla reglerna och sänka de administrativa kostnaderna i företagen aviserar regeringen i denna proposition att revisionsplikten slopas för mindre företag fr.o.m. den 1 november 2010. Därutöver föreslår regeringen att momsredovisningen ska förenklas. Företagens kostnader har reducerats genom sänkta socialavgifter, sänkt bolagsskatt och sänkt expansionsfondskatt för enskilda näringsidkare. Ett flertal olika åtgärder har införts för att stimulera företagande inom olika grupper, däribland kvinnor, invandrare och unga. Företagarens lönsamhet har också ökat genom jobbskatteavdraget.

Regeringen har i mars 2010 föreslagit en rad åtgärder som förbättrar trygghetssystemen för företagare. Syftena med förslagen är att skapa större tydlighet och förutsägbarhet i regelverken, i större utsträckning likabehandla företagare och anställda samt öka valfriheten för företagare. Förslagen bidrar till att övergången från anställning till företagande underlättas. Förbättringar genomförs inom sjukförsäkringen, föräldraförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen.

Sammantaget har dessa åtgärder skapat ett mer gynnsamt investeringsklimat för företagen i Sverige.

*Konkurrens ökar mångfalden och sänker priser*

Regeringen har genomfört en rad åtgärder för att stärka konkurrensen.

En ny konkurrenslag har införts som bl.a. innebär att offentlig näringsverksamhet regleras i konkurrenslagen.

Konkurrensverket har tillförts ökade resurser bl.a. för att kunna förbättra möjligheterna för små företag att delta i offentliga upphandlingar.

Reglerna för offentlig upphandling har förbättrats och åtgärder för att förbättra genomförandet av upphandlingar har införts.

Plan- och bygglagen har förändrats för att förbättra konkurrensen inom byggsektorn.

Inom vård- och omsorgssektorerna har insatser vidtagits för att öka mångfalden. En lag om valfrihet inom primärvården har införts. Därutöver främjas entreprenörskap inom vården.

Apoteksbolagets monopol har avskaffats och det är numera möjligt för flera aktörer att driva apotek. Därutöver kan receptfria läkemedel säljas av t.ex. livsmedelsaffärer och bensinstationer.

Järnvägstrafiken har omreglerats så att privata aktörer numera tillåts bedriva verksamhet inom den kommersiellt lönsamma persontrafiken.

*Minskat statligt ägande*

Regeringen har efter bemyndigande från riksdagen beslutat om försäljningar av vissa statliga tillgångar. Regeringen har genomfört försäljning av samtliga aktier i OMX, Vin & sprit samt Vasakronan. Genom försäljning av aktier i TeliaSonera har statens ägande minskat från 45,3 till 37,3 procent i bolaget. Transaktionsvärdet av ovannämnda försäljningar uppgick sammanlagt till 116,1 miljarder kronor.

*Väl fungerande infrastruktur är en viktig stomme i ett modernt samhälle*

Regeringen fastställde i mars 2010 den nationella planen för utveckling av transportsystemet för 2010—2021. Den statliga infrastrukturramen ska uppgå till 417 miljarder kronor. Regeringen satsar dessutom extra resurser på den statliga infrastrukturen under perioden 2009–2011. Utmaningen har varit att finna tekniskt och ekonomiskt hållbara lösningar för behov som förändras när befolkning, bebyggelse och näringsliv utvecklas. Det har också varit angeläget att möjliggöra medfinansiering av statlig transportinfrastruktur.

Ökat samarbete kan ge bättre utformning av åtgärderna och skapar utrymme för fler förbättringar av den statliga infrastrukturen. Bland de beslutade väg- och järnvägsinvesteringarna finns objekt som helt eller delvis kommer att finansieras med trängselskatt, vägavgifter samt kommunala bidrag. Bland dessa objekt finns de statliga infrastrukturinvesteringar som ingår i Stockholmsöverenskommelsen, inklusive Förbifart Stockholm och de statliga infrastrukturinvesteringar som ingår i det Västsvenska infrastrukturpaketet inklusive Marieholmstunneln. Samtliga dessa objekt är av stor betydelse för utvecklingen regionalt men även nationellt då förutsättningarna för effektiva gods- och persontransporter nu påtagligt förbättras.

För att stärka konkurrensen och uppnå ökad effektivitet på infrastrukturområdet har regeringen förändrat myndighetsstrukturen och renodlat beställar- och producentrollerna. Upphandlingsformerna har setts över. Detta bidrar till att skapa bättre konkurrensförutsättningar på anläggningsmarknaden och till ett effektivare resursutnyttjande. Ett nytt Trafikverk och myndigheten Trafikanalys har bildats samtidigt som Vägverket, Banverket och SIKA har avvecklats.

Konkurrensutsatt verksamhet bör i normalfallet inte bedrivas i myndighetsform. Regeringen har också inom området inlett en process som innebär att marknaden för persontrafik på järnväg öppnas för konkurrens och föreslagit en modernisering av lagstiftningen på kollektivtrafikområdet.

**Ansvarsfull politik för ordning och reda i de offentliga finanserna**

Att det budgetpolitiska ramverket har respekterats och stärkts under mandatperioden har varit avgörande för ordning och reda i de offentliga finanserna. Erfarenheterna från finanskrisen har med all tydlighet visat på den stora betydelsen av väl fungerande budgetpolitiska ramverk. Under mandatperioden har regeringen bl.a. infört obligatoriska utgiftstak och i denna proposition föreslås även att överskottsmålet blir obligatoriskt.

**Åtgärder för att förhindra och hantera framtida kriser**

Den allvarliga finanskrisen berodde på en rad olika faktorer. Obalans i världsekonomin, alltför höga skulder i förhållande till betalningsförmåga, nya komplexa ompaketerade värdepappersprodukter med otillräcklig genomlysning, otillräckliga regleringar, bristande tillsyn och felaktiga drivkrafter gjorde att risker byggdes upp i det finansiella systemet. Både regeringar och centralbanker i olika länder har genomfört åtgärder för att återställa balansen i det finansiella systemet. Sveriges regering vidtog en rad olika åtgärder för att förhindra en kraftig kreditåtstramning.

I Sverige har staten infört ett garantiprogram riktat mot banksystemet med en ram om 1 500 miljarder kronor och ett kapitaltillskottsprogram med en ram om 50 miljarder kronor. En ny stabilitetsfond inrättades 2008 för att finansiera statens åtaganden i banker och andra kreditinstitut. Utöver statens engagemang i banksystemet har insatser gjorts för att öka tillgången på krediter i företagen. Här kan nämnas att Exportkreditnämndens ram för garantiutfästelser höjts från 175 till 500 miljarder kronor. AB Svensk exportkredit (SEK) har beviljats en låneram om 100 miljarder kronor samt tillförts kapital om ca 5,5 miljarder kronor. Regeringen har även bemyndigats att ställa ut statliga garantier till SEK om högst 250 miljarder kronor för upplåning. ALMI företagspartner har beviljats ett kapitaltillskott om 2 miljarder kronor.

**Ökad valfrihet och trygghet för medborgarna**

Välfärdens kärna består av utbildning, vård, omsorg och rättsväsende. Ökad valfrihet och högre kvalitet är viktiga ledstjärnor för regeringens arbete med välfärden. Fler aktörer som bidrar med utveckling av nya tjänster och ökad effektivitet främjar utvecklingen. Uppföljning och kvalitetsgranskning av verksamheter är en annan viktig del. Regeringen prioriterar välfärdens kärnverksamheter inom den offentliga sektorn och att skapa en mer rättvis fördelning av den offentliga sektorns resurser.

*Kommuner och landsting bär upp välfärden*
Kommuner och landsting är ansvariga för att tillhandahålla grundläggande välfärdtjänster såsom utbildning, vård och omsorg.

Regeringen är mån om att kvaliteten och tillgängligheten i välfärdstjänsterna är hög även under lågkonjunktur. För att säkerställa att medborgarnas tillgång till de grundläggande välfärdstjänsterna är god även i en lågkonjunktur, har statsbidragen till kommuner och landsting höjts tillfälligt för 2010. Från och med 2011 tillförs 5 miljarder kronor permanent.

*Bättre äldreomsorg med ökad valfrihet*
Målet för regeringens äldrepolitik är att äldre ska kunna leva ett aktivt liv, ha inflytande i samhället och över sin vardag, kunna åldras i trygghet och med bibehållet oberoende, bemötas med respekt samt ha tillgång till god vård och omsorg. För att säkerställa detta har en nationell värdegrund inom äldreomsorgen införts. Därtill har regeringen satsat omfattande medel för att öka välbefinnandet genom exempelvis läkemedelsgenomgångar, förbättrad demensvård och ökat socialt innehåll i äldreomsorgen.

Regeringen har vidtagit flera åtgärder under mandatperioden för att stödja kommuner och landsting i deras arbete med att utveckla en väl fungerande äldreomsorg.

För att stödja utvecklingen med fria val inom äldreomsorgen har lagen om valfrihet (LOV) införts och regeringen har avsatt medel till kommunerna för att stimulera till att förbereda och utveckla valfrihetssystem.

Kommunernas ansvar att erbjuda stöd till de personer som vårdar närstående som är långvarigt sjuka, äldre eller har en funktionsnedsättning har förtydligats i socialtjänstlagen. Regeringen har även ingått en överenskommelse med Sveriges Kommuner och Landsting om ett program för en god äldreomsorg. Därutöver har ett investeringsstöd införts för att stödja tillskapandet av fler platser i särskilt boende och byggandet av trygghetsbostäder för äldre.

*Hälso- och sjukvård med förbättrad tillgänglighet, effektivitet och kvalitet*
God hälsa och vård på lika villkor för hela befolkningen är regeringens mål för hälso- och sjukvårdspolitiken. Genom att sätta medborgare och patienter i fokus, ska alla erbjudas behovsanpassad och effektiv vård av god kvalitet.

Regeringen har avsatt ytterligare resurser under perioden 2010–2012 för att öka tillgänglighet, effektivitet och kvalitet inom hälso- och sjukvården. Resurserna ska bl.a. användas till att inrätta en nationell och oberoende granskningsfunktion samt till att införa ett system med en fast vårdkontakt. Ökad patientsäkerhet, säker läkemedelsanvändning och metoder för att gallra bort ineffektiva behandlingsmetoder är andra viktiga delar för ökad effektivitet och kvalitet. En nationell cancerstrategi ska bidra till att landsting och regioner på ett resurseffektivt sätt ska kunna möta de många utmaningar som cancervården står inför, bl.a. genom att förbättra kvaliteten i omhändertagandet av patienter med en cancersjukdom.

Införandet av den s.k. Kömiljarden, som tillfaller de landsting som klarar uppsatta tillgänglighetsmål, har på kort tid kraftigt minskat vårdköerna. En tandvårdsreform, som ger alla en tandvårdscheck och ett skydd mot höga kostnader för omfattande tandvård, har också införts. Därtill har en omfattande satsning för att förbättra psykiatrin genomförts.

*Familjepolitik*
Regeringen har genomfört en familjepolitisk reform som ökar mångfald och valfrihet i barnomsorgen, ger möjlighet till mer tid med barnen och stödjer jämställdheten mellan kvinnor och män. Reformen inkluderar införandet av en barnomsorgspeng, en jämställdhetsbonus och ett ökat pedagogiskt inslag i förskolan. Reformen har också möjliggjort kommunala vårdnadsbidrag.

*Bostadspolitik*
Under mandatperioden har regeringen arbetat för en tryggare och bättre fungerande bostadsmarknad. Regeringen har möjliggjort för fler, exempelvis i miljonprogramsområden, att ombilda sina lägenheter till bostadsrätter genom avskaffandet av den s k stopplagen. Regeringen har även infört ägarlägenheter i nyproduktion, vilket syftar till att öka mångfalden och valfriheten i boendet och till att stärka den enskildes valfrihet och inflytande över sitt boende. Tillsammans med bostadsmarknadens parter har nya spelregler för de kommunala bostadsbolagen och hyressättningen arbetats fram. Genom förändringarna skapas förutsättningar för en bättre fungerande hyresmarknad, vilket långsiktigt stärker hyresrättens ställning som upplåtelseform. Avskaffandet av den statliga fastighetsskatten har skapat trygghet i boendet för hundratusentals svenskar.

*Viktigt att minska antalet felaktiga utbetalningar*
Trygghetssystemen finansieras solidariskt med skattemedel. För att upprätthålla legitimiteten hos och förtroendet för trygghetssystemen är det viktigt att utbetalningarna sker i tid och enbart till personer som är berättigade till ekonomiskt stöd. Regeringen har under mandatperioden vidtagit flera åtgärder för att minska de felaktiga utbetalningarna från trygghetssystemen. Bland annat har en särskild bidragsbrottslag införts och flera författningar ändrats i syfte att underlätta informationsutbyte mellan myndigheter. Regeringen arbetar aktivt vidare med att stärka trygghetssystemens hållbarhet och bevara dess legitimitet.

Myndigheternas arbete med att minska antalet felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen är därvidlag högt prioriterat. Bekämpning av svartarbete och skattefusk är andra viktiga utmaningar. Ett exempel på en åtgärd som är avsedd att möta dessa utmaningar är införandet av det s.k. HUS-avdraget.

## Kamp mot brottsligheten för ökad trygghet

Ökad trygghet och färre brott är av högsta prioritet för regeringen.

Våldsbrotten har under en längre tidsperiod ökat i omfattning. Grov organiserad brottslighet är ett allvarligt hot mot vårt öppna samhälle och mot enskilda individer. Mängdbrotten, t.ex. stöld, skadegörelse och misshandel, påverkar människors vardag. Alltför få brott klaras upp. För att öka medborgarnas förtroende behöver rättsväsendet komma närmare medborgarna i deras vardag och en viktig del i detta är fler poliser.

För att motverka allvarliga våldsbrott och för att straffen i högre grad ska stå i proportion till begångna gärningar behöver straffen skärpas. Tidiga och tydliga insatser är särskilt viktigt gentemot unga lagöverträdare och unga brottsoffer.

*Effektivare rättsväsende för tryggare samhälle och ökat förtroende*
Regeringen ställer höga krav på effektivitet i rättsväsendet och ett omfattande arbete pågår för att se över effektiviteten. Myndigheternas kostnadseffektivitet, verksamhetsresultat samt kriminalpolitiska och strukturella åtgärder är viktiga delar för ökad effektivitet. Rättssäkerhet och brottsofferperspektiv är centrala utgångspunkter i effektiviseringsarbetet.

Under mandatperioden har rättsväsendet fått utökade resurser. Regeringens satsningar har inneburit att målet om 20 000 poliser uppnås 2010, att fler brott upptäcks, utreds och lagförs och att domstolarnas handläggningstider har blivit kortare, trots en fortsatt ökad måltillströmning. Påföljdssystemet är föremål för omfattande översyner och straffskärpningar har föreslagits.

Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten och Domstolsverket har fått i uppdrag att gemensamt vidta åtgärder för att säkerställa en effektiv samverkan och gemensam handläggning av mängdbrott. Åtgärder vidtas också för att förebygga återfall i brott. En ny reglering om förverkande förbättrar förutsättningarna för att bedriva en framgångsrik brottsbekämpning.

## Rättvis inkomstfördelning

Mellan 1991 och 2008 ökade hushållens reala disponibla inkomster med i genomsnitt 1,8 procent per år. Enbart mellan 2006 och 2008 förbättrades den ekonomiska standarden med över 8 procent. Samtidigt hade inkomstskillnaderna ökat under en längre tid, vilket framför allt berodde på kapitalvinsterna och aktiemarknadens uppgång fram till sommaren 2007. När stora värdeökningar realiseras ökar

kapitalvinsternas betydelse för hushållens inkomster. Den svaga börsutvecklingen fr.o.m. det andra halvåret 2007 fram till våren 2009 medförde sänkta tillgångsvärden och lägre kapitalvinster, vilket kan förväntas bidra till minskade inkomstskillnader under 2008 och 2009.

*Fler i arbete minskar inkomstskillnaderna i samhället*

När fler kommer in på arbetsmarknaden och färre försörjs med bidrag minskar inkomstskillnaderna mellan hushållen. Den utjämnande effekten av att fler arbetar blir över tiden större, eftersom produktiviteten hos dem som börjar arbeta successivt stärks och deras inkomstmöjligheter förbättras.

Åtgärder som gör det mer lönsamt att arbeta kan initialt leda till ökade inkomstskillnader. De omedelbara effekterna på inkomstfördelningen är dock ganska små jämfört med normala förändringar i marknadsinkomster.

*Höjt flerbarnstillägg*

Familjer med flera barn utgör en relativt sett stor del av hushållen med låg ekonomisk standard och kan komma att halka efter i krisens spår. För att förbättra dessa hushålls ekonomiska situation föreslår regeringen en höjning av barnbidragets flerbarnstillägg. Höjningen av flerbarnstillägget föreslås träda i kraft den 1 juli 2010.

*Sänkt inkomstskatt för pensionärer*

En av de grupper som påverkats mest av den ekonomiska krisen är pensionärerna. Balanseringen av ålderspensionssystemet leder till sänkta pensioner 2010. År 2011 väntas inkomstpensionerna sjunka ytterligare. Mot denna bakgrund föreslår regeringen att inkomstskatten sänks 2011 genom höjt grundavdrag för personer som fyllt 65 år. Inkomstskatten sänktes även för denna åldergrupp 2009 och 2010 genom höjningar av grundavdraget.

**En sammanhållen klimat- och energipolitik**

Klimatförändringarna är en av vår tids största utmaningar. Sverige visar ledarskap för att möta dessa utmaningar både internationellt och genom de åtgärder vi genomför i Sverige. Regeringen har presenterat en samlad och långsiktig klimat- och energipolitik för miljö, konkurrenskraft och trygghet. Denna har förankrats brett i det svenska samhället. Svenska företag och konsumenter måste kunna lita på att det finns en trygg energiförsörjning. Det förutsätter långsiktiga spelregler och stabila villkor.

Regeringens klimat- och energipolitik innebär en snabb väg ut ur fossilsamhället och kraftfulla minskningar av utsläppen av växthusgaser. Satsningen på förnybar energi och effektivare energianvändning stärker svensk försörjningstrygghet och konkurrenskraft och bidrar samtidigt till en hållbar utveckling och ger svensk forskning och företagande en ledande roll i den globala omställningen till ett samhälle som är oberoende av fossil energi. Kärnkraftsparentesen förlängs genom att avvecklingslagen avskaffas och förbudet mot nybyggnad i kärntekniklagen tas bort.

Regeringen har vidtagit andra viktiga åtgärder på miljöpolitikens område i syfte att uppnå större miljönytta och samtidigt använda samhällets resurser effektivare än tidigare. Det gäller bland annat stora satsningar på havsmiljön, miljösatsningar på trafikområdet och åtgärder för att uppnå miljömålet för levande skogar.

# 4

# Den ekonomiska politikens huvuduppgifter

# 4 Den ekonomiska politikens huvuduppgifter

**Sammanfattning**

- Den ekonomiska politikens huvuduppgift är att skapa så hög varaktig välfärd som möjligt genom hög uthållig tillväxt samt sysselsättning, välfärd som kommer alla till del och makroekonomisk stabilitet.
- Hög uthållig tillväxt åstadkoms genom goda institutioner som bidrar till en väl fungerande marknadsekonomi. Med goda institutioner avses bl.a. att regler, skatter och bidrag utformas så att de skapar drivkrafter till arbete och företagande, men också så att viktiga miljömål uppnås.
- Välfärdspolitiken bidrar till att tillväxten kommer alla medborgare till del.
- En väl fungerande arbetsmarknad och en varaktigt hög sysselsättning är sammantaget några av de viktigaste förutsättningarna för välfärden, både för individen och för samhället som helhet.
- Stabiliseringspolitiken sköts i huvudsak av Riksbanken via penningpolitiken. Finanspolitiken bidrar till makroekonomisk stabilitet främst 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 bl.a. överskottsmål för den offentliga sektorn, utgiftstak för staten, ett kommunalt balanskrav och en stram budgetprocess bidrar till långsiktigt hållbara finanser och till att finanspolitiken inte blir destabiliserande.
- För att säkerställa en långsiktigt hållbar finanspolitik har regeringen under mandatperioden aktivt arbetat med att förbättra det budgetpolitiska ramverket på en rad områden. Exempelvis har det blivit obligatoriskt att använda utgiftstak. Regeringen föreslår i denna proposition att även överskottsmålet blir obligatoriskt.

I detta avsnitt beskrivs den ekonomiska politikens huvudsakliga mål och uppgifter. Syftet är att övergripande redogöra för regeringens syn på vad den ekonomiska politiken kan och bör åstadkomma.

I detta avsnitt presenteras vidare i ett fördjupningsavsnitt, i likhet med motsvarande avsnitt i de två föregående ekonomiska vårpropositionerna, vissa delar av det finanspolitiska ramverket, dvs. de regler, rekommendationer och procedurer som regeringen använder som stöd inom finanspolitiken för att nå den ekonomiska politikens mål. I fördjupningsavsnittet redogörs för regeringens översyn av det budgetpolitiska ramverket, dvs. de regler och procedurer som styr hur budgeten i den offentliga sektorns olika delar tas fram. I 2008 års fördjupningsavsnitt beskrevs skattepolitikens inriktning och förslag lämnades på riktlinjer för skattepolitiken. I 2009 års fördjupningsavsnitt beskrevs sysselsättningspolitikens inriktning och det ramverk regeringen utvecklat för att bättre

kunna identifiera problem på arbetsmarknaden och följa upp om politiken har avsedd effekt.[17]

## 4.1 Den ekonomiska politikens huvuduppgifter och medel

Den ekonomiska politikens huvuduppgift är att skapa så hög varaktig välfärd som möjligt genom de tre målen:

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.

Grundförutsättningarna för att dessa mål ska kunna nås är långsiktigt hållbara offentliga finanser och en god internationell konkurrenskraft.

Den ekonomiska politiken har två huvudsakliga medel: finans- och penningpolitik. Finanspolitiken används för att nå samtliga mål medan penningpolitiken enbart har stabiliseringspolitiska uppgifter. Nedan beskrivs finanspolitikens roll för att nå de övergripande målen. Även penningpolitiken beskrivs för att klargöra rollfördelningen i stabiliseringspolitiken.

### 4.1.1 Politiken ska skapa förutsättningar för en hög uthållig tillväxt och sysselsättning

En central uppgift för finanspolitiken är att skapa institutionella förutsättningar för en väl fungerande marknadsekonomi. Med goda institutioner menas att regelverk, skatter, transfereringar, offentliga investeringar och offentlig konsumtion utformas på ett sådant sätt att de skapar förutsättningar för en hög tillväxt. En hög ekonomisk tillväxt ska dock inte åstadkommas med oacceptabla fördelningspolitiska effekter eller oacceptabla effekter på miljön, klimatet eller människors hälsa. Detta är en del av målet hög uthållig tillväxt.

Tillväxten i produktionskapaciteten bestäms av utvecklingen av arbetade timmar, kapitalstock och totalfaktorproduktivitet.[18]

#### En politik för fler arbetade timmar

Ett av regeringens centrala mål är att öka antalet arbetade timmar, både genom att fler arbetar och genom fler arbetade timmar per arbetande. Med en väl utformad sysselsättningspolitik är det möjligt att höja den sysselsättningsnivå som är förenlig med stabil inflation och ekonomisk balans.

Det finns flera skäl till att regeringen lägger stort fokus på ökad sysselsättning och minskat utanförskap. 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 blir för hög. Detta är särskilt viktigt för hållbara offentliga finanser på lång sikt (se avsnitt 12).

Grunden i en politik för ett högt antal arbetade timmar är att det ska löna sig att arbeta. En viktig uppgift för politiken är därför att identifiera och förändra regler som motverkar detta. Ett exempel är att reducera 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 åtgärder för en bättre fungerande arbetsmarknad, t.ex. genom åtgärder inriktade på förbättrad lönebildning och förbättrad matchning mellan personer som söker arbete och arbetsgivare som söker efter arbetskraft.

#### En politik för tillväxt i kapitalstocken

Genom ökade investeringar kan mer produceras. Politiken kan bidra till tillväxten i det samlade produktionskapitalet (kapitalstocken) på flera olika sätt. En hög nivå på de privata investe-

[17] I denna proposition behandlas det sysselsättningspolitiska ramverket i avsnitt 5.

[18] Totalfaktorproduktivitet är den del av produktionsökningen som inte kan hänföras till ökat användande av arbetskraft eller kapital. I denna innefattas effekten av t.ex. teknisk utveckling och förbättrad utbildning.

ingarna förutsätter att Sverige har ett gynnsamt näringsklimat för företag och privatpersoner. Skatter och regelsystem ska därför utformas så att de stödjer ett dynamiskt och konkurrenskraftigt näringsliv. Effektiva offentliga investeringar i t.ex. infrastruktur är bl.a. viktiga för att uppmuntra till privata investeringar.

#### En politik för ökad produktivitet

Politiken kan bidra till hög produktivitet genom att skapa goda förutsättningar för entreprenörskap, forskning och lärande.

Goda villkor för företagande och entreprenörskap är en avgörande tillväxtförutsättning. Genom att nya företag med nya idéer utmanar existerande företag och tankesätt kan produktiviteten öka. Nyetableringar är viktiga för att introducera nya produkter och produktionsprocesser samt för att hitta nya marknader. Samtidigt bidrar nedläggning av lågproduktiva företag till att resurser frigörs som i stället kan användas i företag med högre produktivitet. Det är därför avgörande för tillväxten att potentialen till ökat entreprenörskap i Sverige tas tillvara. Det är särskilt viktigt att förändra regler som förhindrar entreprenörskap på marknader där konkurrensen i dag är svag eller obefintlig.

Ett utbildningssystem av hög kvalitet och en forskning av världsklass skapar förutsättningar för Sverige att kunna konkurrera på den internationella marknaden.

### 4.1.2 Politiken ska bidra till ökad välfärd för hela befolkningen

En hög BNP har inget egenvärde i sig utan det viktiga är den högre välfärd för medborgarna som detta möjliggör. Den viktigaste åtgärden för ökad välfärd är att nå en varaktigt högre sysselsättning genom ett minskat utanförskap. De individer som drabbas av utanförskap har lägre inkomster och ofta sämre livsvillkor i övrigt. Genom högre sysselsättning och minskat utanförskap ökar både välfärden för medborgarna och BNP.

En högre BNP möjliggör även ökad omfördelning. Utöver en hög andel i arbete är olika typer av omfördelning via skatter, transfereringssystem och offentligt finansierade tjänster viktiga för att välfärden ska komma hela befolkningen till del.

#### Välfärd via subventionerad utbildning, vård och omsorg

Ett viktigt välfärdspolitiskt medel är att det offentliga finansierar tjänster som konsumeras av enskilda individer efter behov, oavsett inkomst och bakgrund. De offentligt finansierade välfärdstjänsterna såsom vård, omsorg, utbildning samt rättsväsende ska vara av högsta möjliga kvalitet och komma alla till del. Genom offentligt finansierad utbildning, vård och omsorg utjämnar politiken livsvillkoren mellan människor.

#### Utjämning över livscykeln

Fördelningspolitiken utjämnar inte enbart inkomstskillnader mellan individer. Flera offentliga system har till huvudsakligt syfte att omfördela inkomster över livscykeln. Under perioder i livet med relativt låg inkomst får individen olika typer av transfereringar och subventioner och under perioder i livet med relativt hög inkomst betalas i stället mer i skatt och avgifter. Exempelvis innebär barnbidrag, subventionerad barnomsorg och avgiftsfri skola en överföring av resurser till familjer med barn, medan ålderspensionssystemet omfördelar inkomster från yrkesaktiv ålder till senare i livet.

#### Omfördelning efter behov men med bibehållna drivkrafter att arbeta

Även om de flesta transfereringar framför allt omfördelar inkomster över livet finns det vissa transfereringar som riktar sig direkt till hushåll med relativt låga inkomster. Samtidigt som dessa transfereringar behövs för att förbättra villkoren för de mest utsatta, riskerar de att ge allt för svaga drivkrafter för arbete. Det är därför viktigt att upprätthålla starka drivkrafter för arbete i det sammantagna systemet med skatter och transfereringar. Om en individ inte kortsiktigt kan förbättra sin ekonomiska situation genom att arbeta mer, byta arbete eller gå från bidrag till arbete riskerar individen att fastna i en situation med permanent låg levnadsstandard och bidrags-

beroende. Att motverka höga marginal- och tröskeleffekter är därför inte bara en samhällsekonomisk effektivitetsfråga, utan också en central fördelningspolitisk fråga.

#### Försäkringssystem med fördelningspolitiska inslag

Syftet med vissa transfereringar är främst att fördela risken för ett inkomstbortfall över alla försäkrade individer så att effekten för den enskilda individen, t.ex. av en period av sjukskrivning, blir mindre kännbar. Sjukförsäkringen syftar till att försäkra mot bortfall av inkomst och inte i första hand till att omfördela inkomster. Det finns dock två inkomstfördelande inslag i socialförsäkringssystemet. Höginkomsttagare nyttjar i genomsnitt systemen i mindre utsträckning än låginkomsttagare. Försäkringarna täcker därtill enbart inkomster upp till en viss högsta nivå, medan socialavgifter tas ut även på inkomster över denna nivå.

#### Skattesystem som ger bra utbyte av arbete

Skattesystemet medför en omfördelning genom att höginkomsttagare betalar mer skatt än dem med lägre inkomster. Skattesatserna är högre för dem med högre inkomster och även uttaget av t.ex. kommunalskatt omfördelar eftersom skatteuttaget i kronor är högre från dem med högre inkomster.

Samtidigt som det finns ett behov av att ta in skatt för att finansiera offentligt tillhandahållna välfärdstjänster finns det en risk för att skatteuttaget minskar viljan att arbeta. Skattesystemet måste därför konstrueras så att det ger ett bra utbyte av arbete.

### 4.1.3 Politiken ska bidra till makroekonomisk stabilitet

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

- Den osäkerhet som kraftiga konjunktursvängningar medför har en negativ effekt på investeringarna i produktionskapital. Minskade investeringar leder därför på sikt till minskad produktivitet och sysselsättning.
- Kraftiga konjunktursvängningar leder normalt sett till stor variation i inflationstakten. Det försämrar förutsättningarna för både företagare och hushåll att fatta långsiktigt rationella ekonomiska beslut.
- En kraftig lågkonjunktur slår ut produktivt kapital (maskiner och byggnader) när företag går i konkurs (utöver det som är motiverat av en normal strukturomvandling).
- För de individer som drabbas av arbetslöshet finns en risk att detta på sikt leder till förlorad kompetens och därmed sjunkande produktivitet. Det kan i sin tur leda till en varaktigt högre arbetslöshet.

Stora konjunktursvängningar kan således leda till betydande välfärdsförluster. Politiken bör därför motverka stora konjunktursvängningar.

En trovärdig stabiliseringspolitik verkar främst genom att stabilisera medborgarnas och företagens förväntningar om den framtida ekonomiska utvecklingen. Om förväntningarna är stabila minskar riskerna för stora svängningar i ekonomin. För att stabilisera förväntningarna är det viktigt att politiken är förutsägbar. En viktig del i en förutsägbar politik är tydliga mål och regler. Delegeringen av penningpolitiken till en självständig centralbank och införandet av det budgetpolitiska ramverket (se avsnitt 4.2) har tillsammans skapat förutsägbarhet i stabiliseringspolitiken.

#### Riksbanken har huvudansvaret för stabiliseringspolitiken

I Sverige har Riksbanken det huvudsakliga ansvaret för stabiliseringspolitiken. Målet för Riksbanken är att upprätthålla prisstabilitet. Riksbanken har preciserat målet till att inflationen (Konsumentprisindex) ska vara 2 procent. Riksbanken använder främst reporäntan för att styra inflationen mot målet. Något förenklat sker detta genom att räntan sätts lägre när bedömningen är att inflationen på medellång

sikt ligger under målet och högre när inflationen bedöms ligga över målet. Vid störningar som påverkar efterfrågeläget i ekonomin råder normalt sett inget motsatsförhållande mellan att stabilisera sysselsättningen och inflationen. Det innebär att ekonomin i normalfallet kommer att stimuleras i lågkonjunkturer och stramas åt i högkonjunkturer via penningpolitiken.

#### Finanspolitiken kan i vissa lägen behöva komplettera penningpolitiken

Även om Riksbanken har huvudansvaret för stabiliseringspolitiken bidrar finanspolitiken till att dämpa konjunktursvängningarna genom att skatteintäkterna minskar (ökar) och utgifterna för arbetslöshetsförsäkringen och vissa försörjningsstöd ökar (minskar) vid en konjunkturnedgång (uppgång). Dessa brukar benämnas som de automatiska stabilisatorerna.

Vid efterfrågestörningar finns det som regel ingen anledning att genom finanspolitiken försöka påverka efterfrågan med aktiva (diskretionära) åtgärder, eftersom penningpolitiken då påverkar efterfrågan och inflationen i samma riktning. Tidigare erfarenheter visar att det finns problem förknippade med att försöka styra efterfrågan med aktiva finanspolitiska åtgärder. Ett problem är att finanspolitiska 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 återta tillfälliga åtgärder, som därmed tenderar att bli permanenta.

Det finns, trots detta, 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). Finanspolitiken bör i ett sådant läge främst användas för utbudspåverkande åtgärder. Finanspolitiken kan också behöva komplettera penningpolitiken vid stora efterfrågestörningar i de fall penningpolitiken inte ensamt förmår dämpa efterfrågebortfallet i tillräckligt hög utsträckning; i synnerhet i situationer där reporäntan närmar sig noll procent. Under finanskrisen gick räntan mot noll i många länder, däribland Sverige, samtidigt som det fanns ett behov av ytterligare stabiliseringspolitiska insatser. Regeringen genomförde därför ett antal finanspolitiska åtgärder.

Finanspolitiken har därtill, till skillnad från penningpolitiken, en roll att spela när det gäller att hantera de specifika problem som kan uppstå i ekonomin i samband med en konjunkturnedgång. Det kan exempelvis handla om att förstärka arbetsmarknadspolitiska åtgärder av olika slag och hantering av olika fördelningspolitiska konsekvenser.

En förutsättning för en effektiv penningpolitik är långsiktigt hållbara offentliga finanser. 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.

Finanspolitiken bidrar också till makroekonomisk stabilitet om den utformas på ett sådant sätt att den inte spär på konjunktursvängningarna i ekonomin. Finanspolitiken ska med andra ord inte vara procyklisk.

## 4.2 Det budgetpolitiska ramverket

En viktig del av finanspolitiken är det budgetpolitiska ramverket, dvs. de regler och procedurer som styr hur budgeten i den offentliga sektorns olika delar tas fram. Ett väl konstruerat budgetpolitiskt ramverk skapar bättre förutsättningar för att de övergripande målen för den ekonomiska politiken ska kunna nås. Eftersom finanspolitiska beslut i många fall är förknippade med en rad svåra avvägningsproblem, kan budgetpolitiska ramverk bidra till att minska kortsiktigheten i de finanspolitiska besluten och skapa förutsättningar för långsiktig hållbarhet i de offentliga finanserna.

Det svenska budgetpolitiska ramverket utgörs bl.a. av överskottsmålet, utgiftstaket, det kommunala balanskravet, en stram statlig budgetprocess och de lagar som reglerar dessa delar. Därtill är en effektiv uppföljning viktig för ett väl fungerande budgetpolitiskt ramverk.

### Överskottsmål ger en buffert mot stora underskott

År 2000 infördes, efter en infasningsperiod på tre år, ett mål för den offentliga sektorns finansiella sparande. Riksdagen har fastställt målet till att det finansiella sparandet (för den offentliga sektorn som helhet) ska uppgå till i genomsnitt 1 procent av BNP över en konjunkturcykel (prop. 2006/07:100, bet. 2006/07:FiU20, rskr. 2006/07:220).[19]

Motiven bakom överskottsmålet är att det ska bidra till:

1. Långsiktigt hållbara offentliga finanser så att medborgarna, företagen och finansmarknaden kan ha förtroende för finanspolitiken.
2. Tillräckliga marginaler så att stora underskott kan undvikas i lågkonjunkturer även vid en politik som aktivt motverkar lågkonjunkturer. Överskottsmålet bidrar till att det finns en buffert för att kunna möta kraftiga nedgångar i konjunkturen utan att ökningen i skuldsättning riskerar att bli ohållbar.
3. En jämn fördelning av resurser mellan generationerna. I Sverige liksom i många andra länder kommer andelen äldre i befolkningen att öka påtagligt de närmaste decennierna. Ett relativt högt medelfristigt offentligt sparande under demografiskt gynnsamma år innebär att de stora generationer som i framtiden kommer att efterfråga vård och omsorg själva bidrar till tjänsternas finansiering.
4. Ekonomisk effektivitet. Överskottsmålet främjar ekonomisk effektivitet genom att det skapar bättre förutsättningar för att skatteuttaget inte ska behöva höjas eller variera över tiden till följd av den framtida demografiska utvecklingen.

[19] 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.

### Kommunalt balanskrav stöder överskottsmålet

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 ska avvikelsen, om inte synnerliga skäl föreligger, återställas inom tre år. Det kommunala balanskravet är ett minimikrav. Kommunerna och landstingen ska även, enligt kommunallagen, följa principen om god ekonomisk hushållning, med vilket menas att de i sina budgetar också ska beakta ökade framtida kostnader i form av exempelvis stora pensionsåtaganden.

Balanskravet bidrar till att överskottsmålet för den offentliga sektorns finansiella sparande kan upprätthållas och har därmed betydelse för de offentliga finansernas hållbarhet.

### Utgiftstak för staten som ett instrument för prioriteringar

Ett flerårigt utgiftstak för staten infördes 1997. Utgiftstaket omfattar statens utgifter, med undantag för statsskuldräntorna, och utgifterna i ålderspensionssystemet. Taket för ett visst budgetår beslutas tre år i förväg av riksdagen efter förslag från regeringen i budgetpropositionen.

Den reformerade statliga budgetprocessen kännetecknas av ett tydligt medelfristigt uppifrån och ned-perspektiv. Utgiftstaket är den övergripande restriktionen som begränsar budgetprocessen i termer av totala utgifter. Under hela processen, från det att taket fastställs till budgetårets utgång, understryks därmed behovet av prioriteringar mellan olika utgifter. Det medelfristiga perspektivet skapar dessutom förutsättningar för att undvika att tillfälligt höga inkomster (t.ex. på grund av en god konjunktur) används för att finansiera permanent högre utgifter. I och med detta begränsas också risken för en destabiliserande (procyklisk) finanspolitik på statsbudgetens utgiftssida.

Utgiftstaket för staten är därmed ett viktigt budgetpolitiskt åtagande som främjar budgetdisciplinen och stärker trovärdigheten i den ekonomiska politiken. En viktig uppgift för utgiftstaket är att ge förutsättningar för att

uppnå överskottsmålet. Nivån på utgiftstaket bör även främja en önskvärd långsiktig utveckling av de statliga utgifterna. Tillsammans med överskottsmålet är utgiftstaket styrande för det totala skatteuttagets nivå och bidrar till att förhindra en utveckling där skatteuttaget stegvis måste höjas till följd av bristfällig utgiftskontroll.

### Den statliga budgetprocessen

Budgetprocessen reformerades i slutet av 1990-talet till att utgå från ett uppifrån och ned-perspektiv, där olika utgifter ställs mot varandra och utgiftsökningar prövas utifrån ett på förhand fastställt totalt ekonomiskt utrymme som ges av utgiftstaket.

Utgiftstaket har en viktig funktion i den interna budgetberedningen i regeringen eftersom det sätter en övre gräns för den totala utgiftsnivån i förslaget till statsbudget för det kommande budgetåret, vilket därmed tvingar fram prioriteringar inom och mellan olika utgiftsområden. Den interna budgetberedningen i Regeringskansliet är inte formellt reglerad, men utgiftstak och ramar för utgiftsområden spelar en mycket viktig roll för att säkerställa ett uppifrån och ned-perspektiv i beredningen. Även överskottsmålet och de utgiftsramar för utgiftsområden som riksdagen fastställer i sina riktlinjer för budgetpolitiken är av stor betydelse för regeringens budgetberedning. Finansdepartementet har rollen att tillse att den interna budgetprocessen i Regeringskansliet följer en uppifrån och ned-process förenlig med de budgetpolitiska målen.

Även riksdagen tillämpar en modell för beredning och beslut om statens budget med ett tydligt uppifrån och ned-perspektiv. Statsbudgetens utgifter redovisas på 27 olika utgiftsområden. Den s.k. rambeslutsmodellen innebär att riksdagen i ett första steg tar ställning till utgiftsramar för de av riksdagen beslutade 27 utgiftsområdena och en beräkning av inkomsterna på statsbudgeten. I ett andra steg behandlas anslagsfrågorna för de olika utgiftsområdena i fackutskotten. Eftersom utgiftsramarna redan är beslutade i det första steget, utgör dessa en bindande restriktion i det andra steget. Det betyder att det i detta skede bara är möjligt att föreslå ett ökat anslag inom ett utgiftsområde om detta samtidigt åtföljs av ett förslag om minskning av ett annat anslag inom samma utgiftsområde.

Ett viktigt inslag i den reformerade budgetprocessen är också att den gjorts mer transparent. I den gamla budgetordningen saknades tydliga regler för vad som skulle redovisas inom respektive utanför statsbudgeten och om posterna skulle redovisas brutto eller netto. Enligt den nya budgetordningen är huvudregeln att alla poster bruttoredovisas. Dessutom tillämpas den s.k. fullständighetsprincipen som innebär att alla de poster som påverkar det statliga lånebehovet ska tas upp på statsbudgeten. Detta ger sammantaget en tydligare redovisning av statens åtaganden och en bättre förståelse av statsbudgeten.

Bestämmelser om statsbudgetens fullständighet och bruttoredovisning finns i lagen (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen) som antogs av riksdagen 1996. Lagen reglerar i första hand regeringens skyldigheter och befogenheter på finansmaktens område. Huvudsyftet med budgetlagen var att ge en sammanhållen och klar reglering på finansmaktens område och att stärka budgetdisciplinen. Införandet av budgetlagen innebar att ett tydligt regelverk skapades som på flera sätt har gett goda förutsättningar för ett mera effektivt beslutsfattande avseende resursfördelning och styrning av den statliga verksamheten. Samarbetet mellan riksdagen och regeringen har förenklats på så sätt att kompetenskonflikter har kunnat undvikas. Lagen har vidare bidragit till en fasthet i budgetprocessen, samtidigt som den utformats så att riksdagen har haft möjlighet att fatta särskilda beslut som avvikit från huvudprinciperna.

### Uppföljningen av ramverket

För ett väl fungerande budgetpolitiskt ramverk är det av stor betydelse att de offentliga finansernas utveckling och tillämpningen av finanspolitiken följs upp av externa bedömare. I Sverige görs detta av exempelvis Finanspolitiska rådet, Ekonomistyrningsverket, Konjunkturinstitutet och Riksrevisionen.

### Sverige efterlever reglerna i Stabilitets- och tillväxtpakten

Som EU-medlem har Sverige förbundit sig att följa Stabilitets- och tillväxtpaktens regler för de offentliga finanserna. De mest centrala reglerna är att bruttoskulden definierad enligt de s.k. Maastrichtkriterierna 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.[20] Sveriges egna självpåtagna budgetpolitiska regler, som beskrivits ovan, är i flera avseenden mer ambitiösa än reglerna i Stabilitets- och tillväxtpakten.

## 4.3 Regeringens översyn av det budgetpolitiska ramverket

För att säkerställa en långsiktigt hållbar finanspolitik har regeringen under hela mandatperioden aktivt arbetat med att förbättra det budgetpolitiska ramverket.

När regeringen tillträdde aviserade den i budgetpropositionen för 2007 att en översyn skulle göras av det budgetpolitiska ramverket. I 2007 års ekonomiska vårproposition gjordes bedömningen att det budgetpolitiska ramverket har tjänat Sveriges ekonomi väl, men att det fanns skäl som talade för att ramverket borde förstärkas i olika avseenden för att säkerställa långsiktigt hållbara offentliga finanser. Erfarenheterna från finanskrisen har ytterligare stärkt regeringen i synen på vikten av väl fungerande budgetpolitiska ramverk. Exempelvis är Sverige ett av de få EU-länder som inte förväntas bryta mot underskottsgränsen om 3 procent av BNP i Stabilitets- och tillväxtpakten under 2010 och 2011. Krisen har tydliggjort att vissa delar av ramverket behöver utvecklas för att säkra en stabil återgång till överskott, i syfte att kunna möta också nästa kris eller lågkonjunktur utan att riskera välfärden.

I 2007 års ekonomiska vårproposition pekade regeringen på att ramverket i vissa delar har fungerat mindre bra och att dessa delar därför behövde ses över. Regeringen ansåg att:

- Motiven till överskottsmålet borde förtydligas för att minska osäkerheten rörande både motivet för överskottsmålet och hur länge nivån på överskottsmålet skulle behållas.
- Det fanns skäl att klargöra vilka indikatorer som ska användas för att följa upp och utvärdera överskottsmålet.
- Det var viktigt att ett utgiftstak alltid fastställdes för det tredje tillkommande budgetåret.
- De grundläggande principerna för budgetering och redovisning borde upprätthållas på ett striktare och öppnare sätt. Tillämpningen av principer och regler för budgetering och redovisning på statsbudgeten ansågs ha skett på ett sätt som inneburit att utgiftstaket inte tillåtits att verka fullt ut. Därtill ansågs att utrymmet under utgiftstaket utökats genom att avsteg gjorts från de grundläggande principerna om fullständighet och bruttobudgetering.

I 2007 års ekonomiska vårproposition redovisade regeringen de principiella överväganden som skulle ligga till grund för översynen av det budgetpolitiska ramverket. Ledstjärnor skulle vara ökad transparens (öppenhet och tydlighet) samt förbättrad möjlighet till extern uppföljning och utvärdering.

Nedan redovisas det arbete regeringen bedrivit för att stärka det budgetpolitiska ramverket när det gäller överskottsmålet, utgiftstaket, det kommunala balanskravet och uppföljningen av finanspolitiken. En redovisning lämnas också av de förslag som lämnats av utredningen om en översyn av budgetlagen och som utgör ytterligare ett led i att stärka det budgetpolitiska ramverket.

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

### 4.3.1 Överskottsmålets funktion och ställning stärks

#### Ärendet och dess beredning

Riksdagen har i enlighet med vad som föreslogs i 2007 års ekonomiska vårproposition beslutat att överskottsmålet fortsättningsvis ska vara 1 procent av BNP (prop. 2006/07:100, bet. 2006/07:FiU20, rskr. 2006/07:220).

Som ett led i arbetet med att stärka det budgetpolitiska ramverket har en arbetsgrupp i Finansdepartementet i departementspromemorian Utvärdering av överskottsmålet (Ds 2010:4) utvärderat och förtydligat såväl motiven till överskottsmålet som utformningen och uppföljningen av målet. En sammanfattning av promemorian redovisas i en fördjupningsruta nedan.

Promemorian har remitterats till Riksbanken, Riksrevisionen, Pensionsmyndigheten, Ekonomistyrningsverket (ESV), Konjunkturinstitutet, Finanspolitiska rådet, Institutet för internationell ekonomi vid Stockholms universitet, Nationalekonomiska institutionen vid Uppsala universitet, Nationalekonomiska institutionen vid Handelshögskolan i Stockholm, Institutet för framtidsstudier, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Svenskt Näringsliv, Skattebetalarnas förening, Sveriges akademikers centralorganisation (SACO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO) och Landsorganisationen i Sverige (LO). Remissyttrandena finns tillgängliga i Finansdepartementet (dnr Fi2010/606).

I departementspromemorian föreslås bl.a. att det görs obligatoriskt för regeringen att använda sig av ett överskottsmål. Som en följd av detta har regeringen i tilläggsdirektiv till utredningen om en översyn av budgetlagen (dir. 2010:16) gett utredningen i uppdrag att lämna förslag till reglering av överskottsmålet. Utredningen har i rapporten Obligatoriskt överskottsmål lämnat förslag till en sådan reglering (dnr Fi2010/1192). En sammanfattning av utredningens slutbetänkande, inklusive förslaget till reglering av överskottsmålet, redovisas i en fördjupningsruta nedan.

Utredningens rapport har remitterats till samma instanser som erhållit promemorian Utvärdering av överskottsmålet samt därutöver till Svea hovrätt. Remissyttrandena finns tillgängliga i Finansdepartementet (dnr Fi2010/1192).

#### Motiven för överskottsmålet

**Regeringens bedömning:** Av de fyra motiv som har angetts till överskottsmålet – (1) långsiktigt hållbara offentliga finanser, (2) tillräckliga marginaler så att stora underskott kan undvikas i lågkonjunkturer även vid en politik som aktivt motverkar lågkonjunkturer, (3) en jämn fördelning av resurser mellan generationerna, och (4) ekonomisk effektivitet – utgör det först nämnda motivet en nödvändig förutsättning för att nå övriga motiv till överskottsmålet. Det stabiliseringspolitiska motivet bör vidare tillmätas stor vikt vid valet av nivå på överskottsmålet.

**Arbetsgruppens bedömning:** Analysen visar att samtliga av regeringen angivna motiv för överskottsmålet är välgrundade. Ingen rangordning görs dock av motiven med hänsyn till att detta är en politisk bedömningsfråga.

**Remissinstanserna:** *Svenskt Näringsliv* anser att målet att åstadkomma en jämn fördelning mellan generationerna (generationell rättvisa) inte är relevant för överskottsmålet. *ESV* är tveksamt till att basera ett överskottsmål på mål om generationell rättvisa och effektivitet. Övriga remissinstanser invänder inte mot de angivna motiven till överskottsmålet. Flera remissinstanser, däribland *Riksbanken*, anser att analysen av motiven är väl genomförd. *Finanspolitiska rådet* anser emellertid att ett grundläggande problem med rapporten är att den inte tar ställning till den relativa betydelsen av olika motiv för överskottsmålet. *LO*, *Riksrevisionen* och *TCO* anser att motiven bakom överskottsmålet inte tydliggjorts i önskvärd utsträckning. Riksrevisionen pekar på att väsentliga frågor kring sambanden mellan överskottsmålet, utgiftstaket för staten och balanskravet för kommuner och landsting, inte har blivit belysta.

**Skälen för regeringens bedömning:** Den ekonomiska politiken har som påpekats i avsnitt 4.1 flera mål och det är därför naturligt att överskottsmålet bestäms utifrån dessa mål. Överskottsmålet ska bidra till de fyra motiv som

nämnts i bedömningsrutan ovan. För närvarande bedöms det inte finnas någon betydande konflikt mellan de angivna motiven. Regeringen ser mot bakgrund av remissinstansernas synpunkter dock behov av att förtydliga synen på dessa.

Regeringen anser att motivet att upprätthålla långsiktigt hållbara offentliga finanser är en nödvändig förutsättning för att nå övriga mål för överskottsmålet. Om de offentliga finanserna inte är långsiktigt hållbara tappar den finansiella marknaden, hushåll och företag förtroendet för den offentliga sektorns förmåga att fullgöra sina åtaganden. Inriktningen av politiken måste då flyttas från åtgärder som bidrar till högre tillväxt, sysselsättning och välfärd till skuldsanering. Det visar inte minst utvecklingen i Sverige under 1990-talskrisen.

Mot bakgrund av erfarenheterna från finanskrisen finns därutöver goda skäl för att tillse att överskottsmålet bidrar till att det finns en buffert för att kunna möta kraftiga nedgångar i konjunkturen utan att ökningen i skuldsättning riskerar att bli ohållbar. I samband med större globala konjunkturnedgångar och vid oro på de internationella finansmarknaderna är ofta små länder med egen valuta särskilt utsatta. Att i sådana lägen ha ett finanspolitiskt manöverutrymme ger politiken ökad styrka. Regeringen anser att detta talar för att det stabiliseringspolitiska motivet bör ges en stor vikt, givet att kravet om långsiktigt hållbara offentliga finanser är uppfyllt. Sverige ska stå väl rustat inför nästa konjunkturnedgång.

När det gäller överskottsmålets bidrag till en jämn fördelning av resurser mellan generationer och ekonomisk effektivitet vill regeringen tydliggöra att överskottsmålet endast bör användas för att hantera den del av ökningen av andelen äldre som beror på temporära förändringar, dvs. det bör inte användas för att hantera den kontinuerligt ökande medellivslängden. Överskottsmålet bör inte heller användas för att förfinansiera eventuella framtida krav på ökad kvalitet i välfärden.

### Överskottsmålets nivå

**Regeringens bedömning:** Nuvarande nivå på överskottsmålet om 1 procent av BNP bör behållas tills vidare.

**Arbetsgruppens bedömning:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Alla remissinstanser, förutom *Svenskt Näringsliv*, stödjer den föreslagna nivån på överskottsmålet, däribland *Finanspolitiska rådet* och *Riksbanken*. Svenskt Näringsliv anser att hänsyn måste tas till de kostnader som en ökad beskattning innebär för den föreslagna nivån på överskottsmålet. Därtill menar organisationen att hänsyn bör tas till den önskvärda fördelningen av sparande och förmögenhetsbildning mellan privat och offentlig sektor. Svenskt Näringsliv anser att ett saldomål på mellan -1 och 0 procent av BNP skulle ge tillräcklig makroekonomisk stabilitet till en väsentligt lägre samhällsekonomisk kostnad än det mål som föreslagits i promemorian. Organisationen pekar även på att en ensidig inriktning på stora överskott i statsfinanserna kan leda till en stabiliseringspolitik som inte är optimal. Enligt *TCO* finns inga starka skäl att behålla dagens nivå på överskottsmålet för evigt. *SKL* anser att målet för sparandet gradvis bör reduceras i takt med att det demografiska trycket på de offentliga finanserna ökar. Många remissinstanser, däribland Finanspolitiska rådet, ser positivt på att överskottsmålets nivå ses över med jämna mellanrum.

**Skälen för regeringens bedömning:** Arbetsgruppens analys visar att givet de angivna motiven är ett överskottsmål på 1 procent en välavvägd nivå. Att bibehålla dagens nivå har som Finanspolitiska rådet pekat på stora fördelar genom att målet är väletablerat. Finanskrisen, med stora budgetunderskott och med ifrågasatt trovärdighet för finanspolitikens långsiktiga hållbarhet i många länder, ger ytterligare stöd för denna bedömning. Sverige vinner troligen en betydande trovärdighet genom att hålla fast vid nuvarande överskottsmål. Detta kan ge vinster i form av lägre riskpremier i framtiden. Mot bakgrund av det anförda anser regeringen att nuvarande nivå på överskottsmålet om 1 procent av BNP bör behållas tills vidare.

Osäkerheten i bedömningarna av målets nivå är dock stor, vilket också framgår tydligt i rapporten. Det behövs därför en återkommande analys av överskottsmålets nivå för att tillse att den valda nivån stödjer de angivna motiven för överskottsmålet. Arbetsgruppen föreslår att en mer omfattande analys av målets nivå bör göras ungefär vart tionde år. Regeringen delar arbetsgruppens syn att en genomgripande översyn inte bör göras för ofta.

Överskottsmålet ska fungera som ett medelfristigt ankare för finanspolitiken. Det är därför regeringens avsikt att nuvarande nivå på överskottsmålet ska gälla under åtminstone den kommande mandatperioden och så länge som det är nödvändigt för att de offentliga finanserna ska utvecklas på ett långsiktigt hållbart sätt.

Regeringen anser det viktigt att påpeka att ett överskottsmål om 1 procent, även om det antas gälla för evigt, inte innebär att de offentliga tillgångarna som andel av BNP kontinuerligt ökar. Vid en nominell BNP-tillväxt på 5 procent kommer de offentliga finansiella nettotillgångarna att på lång sikt närma sig 20 procent av BNP.[21] Detta är ungefär den nivå som den offentliga finansiella nettotillgången låg på före finanskrisen. Det finns givetvis skäl att tillse att den offentliga förmögenheten inte utvecklas allt för starkt på den privata sektorns bekostnad. Regeringens bedömning är dock att det nuvarande överskottsmålet inte innebär en orimlig fördelning av förmögenheten mellan den privata och offentliga sektorn. Detta är dock en fråga som bör följas noga även vid framtida översyner av överskottsmålet.

I den föreslagna lagregleringen av överskottsmålet (se nedan) definieras inte nivån på överskottsmålet i lagtexten. Det föreslås däremot bli obligatoriskt för regeringen att föreslå vilket siffermässigt mål för det finansiella sparandet som bör gälla. Regeringen förutsätts motivera sitt förslag. Därefter bör riksdagen besluta om den specifika nivån på målet.

Som tidigare nämnts har riksdagen beslutat att överskottsmålet fortsättningsvis ska vara 1 procent av BNP. Regeringen lämnar därför inget förslag på ny nivå för överskottsmålet.

[21] De offentliga finansiella nettotillgångarna är summan av utestående finansiella tillgångar minus summan av utestående skulder. I detta exempel har det antagits att det inte sker några värdeförändringar.

### Överskottsmålets formulering

**Regeringens bedömning:** Överskottsmålet bör omfatta den offentliga sektorns finansiella sparande som ett genomsnitt över en konjunkturcykel.

**Arbetsgruppens bedömning:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Huvuddelen av remissinstanserna stödjer den föreslagna målformuleringen. *Riksgäldskontoret* anser dock att överskottsmålet bör omfatta endast staten och inte hela den offentliga sektorn. *Pensionsmyndigheten* anser att sparandet i pensionssystemet inte bör ingå i överskottsmålet. *SKL* menar att det bör övervägas om ett långsiktigt mål för de offentliga finanserna ska inkludera även sparande i reala tillgångar. När det gäller målhorisonten anser *Riksrevisionen* att det hade varit värdefullt om arbetsgruppen även diskuterat en formulering av målet som ett rullande sjuårigt medelvärde för det finansiella sparandet. *Finanspolitiska rådet* anser att rapporten inte är tillräckligt tydlig med vad som avses med en ”icke tidsmässigt specificerad konjunkturcykel”. *Svenskt Näringsliv* stödjer att målet formuleras i termer av sparande och inte i termer av skuld men anser att målet för sparandet bör sättas med skuldandelen i åtanke, eftersom skuldsättningen är viktig för riskpremien på offentlig upplåning. *TCO* menar att det vore önskvärt om överskottsmålets nivå härleddes från ett underliggande mål för den offentliga bruttoskulden.

**Skälen för regeringens bedömning:** För att överskottsmålet ska fungera som ett ankare för den samlade finanspolitiken bör det omfatta alla sektorer som kan tänkas påverka den offentliga sektorns långsiktiga hållbarhet. Det är därför ändamålsenligt att överskottsmålet omfattar hela den offentliga sektorn. Regeringen vill också peka på att denna formulering är konform med reglerna i Stabilitets- och tillväxtpakten.

Då regeringen lägger stor vikt vid det stabiliseringspolitiska motivet bör överskottsmålet definieras på ett sätt som medger att stor hänsyn tas till denna aspekt. Regeringen anser att det av stabiliseringspolitiska skäl är viktigt att inte överskottsmålet definieras mot en fast tidsperiod. Om avvikelser under en tidigare del

av den fasta tidsperioden ska kompenseras under slutet av perioden finns en risk att överskottsmålet verkar destabiliserande. Om målet anges som ett genomsnitt över en konjunkturcykel möjliggör detta en diskretionär finanspolitik i de lägen då det finns ett behov av en sådan (se avsnitt 4.1.3).

Eftersom målet främst är framåtblickande finns det inget behov av att i efterhand försöka datera konjunkturcykler. I praktiken vore det därtill en mer eller mindre omöjlig uppgift att på ett objektivt vis bestämma när en konjunkturcykel börjar respektive slutar.

Givet att stor vikt läggs vid det stabiliseringspolitiska motivet anser regeringen att överskottsmålet bör vara framåtblickande för att tillgodose att det finns en buffert i sparandet för att kunna möta kraftiga konjunkturnedgångar utan risk för snabb skuldökning. Givetvis har även graden av skuldsättning betydelse för förmågan att bedriva stabiliseringspolitik. Stabiliseringspolitiken är som regel mindre effektiv vid höga skuldnivåer. En ensidig fokusering på skulden är dock, enligt regeringen, riskfylld. Erfarenheterna från flera länder under finanskrisen, t.ex. Storbritannien och Irland, visar att stora fall i sparandet på kort tid kan leda till förväntningar om kraftigt ökad skuldsättning och därmed stigande riskpremier. Detta talar för att det är viktigt att överskottsmålet är framåtblickande för att säkerställa att det finns marginaler att möta framtida kriser. I Sveriges nuvarande offentlig-finansiella läge, med en relativt god skuldposition, är det centrala att inte hamna i ett läge med stora underskott med den risk för snabbt växande skuldutveckling som det innebär.

Skuldens nivå måste dock givetvis beaktas när bedömningar görs av den lämpliga nivån på överskottsmålet.

### Uppföljning av överskottsmålet

**Regeringens bedömning:** Överskottsmålet bör för att vara styrande för finanspolitiken främst bedömas i ett framåtblickande perspektiv.

På grund av bl.a. den betydande prognososäkerheten bör en allt för mekanisk utvärdering av överskottsmålet undvikas. Regeringen avser att fortsätta att använda flera indikatorer men gör vissa förändringar för att förtydliga det framåtblickande perspektivet.

För att stärka den externa uppföljningen av överskottsmålet avser regeringen att se över instruktionerna för Ekonomistyrningsverket, Konjunkturinstitutet och Finanspolitiska rådet i syfte att se till att alla relevanta aspekter av finanspolitiken får en tydlig belysning. Regeringen inleder även ett arbete med att ta fram en uppförandekod för finanspolitiken.

**Arbetsgruppens bedömning:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Flertalet av remissinstanserna, däribland *LO* och *TCO*, anser med hänvisning till Riksrevisionens tidigare kritik av regeringens uppföljning, att förslagen i rapporten inte är tillräckliga. *Riksrevisionen* anser att förslagen i rapporten inte utgör något klargörande av redovisningen av målavvikelser. Den menar att ett mål som är utformat så att avvikelser från målet endast kan bedömas kvalitativt och i allmänna termer riskerar att bli mindre styrande för politiken. Riksrevisionen efterlyser därför att överskottsmålet utformas så att avvikelserna från målet kan beräknas på ett entydigt sätt. Riksrevisionen anser vidare att resonemangen i rapporten om att ”göra en tydligare åtskillnad mellan en bakåtblickande respektive framåtblickande bedömning av måluppfyllelsen” är svåra att förstå. Myndighetens tolkning är att det förordas ett förfarande där måluppfyllelsen bedöms på olika sätt ex-ante och ex-post. Riksrevisionen ställer sig frågande till ett sådan förfarande eftersom risken är att detta ytterligare minskar tydligheten i uppföljningen av överskottsmålet. *Finanspolitiska rådet* anser att ett grundläggande problem med förslaget till utvärdering är att arbetsgruppen inte tar ställning till den relativa betydelsen av olika motiv för överskottsmålet. Rådet menar därför att rekommendationerna om hur överskottsmålet ska följas upp inte framstår som väl underbyggda. Det framåtblickande perspektiv som arbetsgruppen förespråkar kan enligt Finanspolitiska rådet innebära en risk för att målet inte blir tillräckligt bindande. Stor vikt bör av detta skäl läggas vid en tillbakablickande utvärdering. Myndigheten avråder också från att använda flera mått på det strukturella sparandet vid uppföljningen av överskottsmålet. *ESV* ser en risk för att tolkningsutrymmet av huruvida målet uppnås eller inte ökar med förslaget och anser att regeringen i stället bör arbeta vidare

med att utveckla de kvantitativa uppföljningsmetoderna. ESV ställer sig vidare tveksamt till förslaget att konjunkturjustera genomsnittsindikatorerna. Om detta görs erhålls enligt myndigheten i praktiken tre indikatorer som samtliga utgörs av det strukturella finansiella sparandet. *Konjunkturinstitutet* anser att överskottsmålet bör vara framåtsyftande och att historiska avvikelser från överskottsmålet normalt inte ska kompenseras. Konjunkturinstitutet och TCO menar att endast det strukturella sparandet bör användas som indikator på måluppfyllelsen. Om regeringen avser att även fortsättningsvis basera bedömningen av måluppfyllelsen på flera olika indikatorer anser Konjunkturinstitutet att det bör finnas principer för hur de olika indikatorerna ska vägas ihop. Myndigheten ser vidare positivt på att regeringen presenterar en tankeram för hur överskottsmålet bör hanteras med avseende på konjunkturen. ESV, Finanspolitiska rådet och Konjunkturinstitutet ser problem med förslaget att tydliggöra myndigheternas rollfördelning när det gäller uppföljningen av finanspolitiken och de budgetpolitiska reglerna. De tolkar det som att förslaget innebär att myndigheters uppdrag snävas in på ett olyckligt sätt. Konjunkturinstitutet pekar även på att det är förknippat med principiella problem att ge en myndighet under regeringen i uppgift att bedöma om regeringens politik är väl avvägd. LO anser inte att en uppförandekod skulle tillföra något till den finanspolitiska beslutsprocessen.

**Skälen för regeringens bedömning:** Som framhållits tidigare i detta avsnitt anser regeringen att överskottsmålet främst bör vara framåtblickande eftersom det ger överskottsmålet en styrande roll för finanspolitiken. Mot denna bakgrund bör även bedömningen av måluppfyllelsen främst vara framåtblickande.

Även om överskottsmålet främst är framåtblickande bör en bakåtblickande analys användas för att indikera om det finns systematiska avvikelser från överskottsmålet som riskerar att minska sannolikheten för att målet ska nås i framtiden (se vidare avsnitt 10). Om systematiska avvikelser leder till en kraftigt förändrad skuldnivå kan detta innebära att det finns skäl att ompröva överskottsmålets nivå.

Regeringen anser inte att en fungerande uppföljning kräver att eventuella målavvikelser anges i miljarder kronor. Det finns flera skäl till varför ett sådant förfarande inte är önskvärt:

- Reformutrymmet eller besparingsbehovet för det kommande året är inte nödvändigtvis detsamma som behovet av korrigering av det finansiella sparandet för att överkottsmålet ska nås. Hänsyn måste också tas till konjunkturläget i beslutet om hur och när eventuella avvikelser ska återtas.
- Det finns en betydande prognososäkerhet i det offentliga sparandet. Med tanke på osäkerheten i bedömningen av sparandet är det inte alltid önskvärt att korrigera hela den för tillfället bedömda avvikelsen från överskottsmålet, även om det vore möjligt med hänsyn tagen till konjunkturläget. Följande exempel illustrerar detta tydligt: Under 2007 och 2008 indikerade samtliga indikatorer regeringen använder för att följa upp överskottsomålet att sparandet låg över den målsatta nivån. Flera aktörer ansåg då att regeringen sparade mer än vad överskottsmålet krävde. Regeringen ansåg dock att reformutrymmet var mindre än den utifrån indikatorerna mekaniskt beräknade avvikelsen från överskottsmålet. Denna bedömning grundades på att hänsyn också skulle tas till osäkerheten i bedömningen, riskbilden och behovet av att ha goda marginaler i de offentliga finanserna. De offentliga finanserna försämrades snabbt under 2009 på grund av den globala konjunkturnedgången varpå både det faktiska och strukturella offentliga sparandet reviderades ner kraftigt. Detta exempel visar att det är angeläget att, precis som regeringen gjorde, väga in osäkerheten i bedömningen och riskbilden vid utvärderingen av överskottsmålet.
- Om en mer preciserad bedömning hade gjorts av reformutrymmet under 2007 och 2008 finns en risk för att det finansiella sparandet hade varit betydligt lägre än vad det är i dag.

En viktig slutsats av detta är att en för mekanisk analys av målavvikelser riskerar att leda politiken fel. Det är däremot viktigt att regeringen tydligt redogör för alla de faktorer som den tar hänsyn till när den gör den samlade bedömningen av måluppfyllelsen. Då kan externa bedömare

enklare utvärdera regeringens samlade bedömning.

Regeringen har tidigare genomfört åtgärder för att ytterligare förbättra transparensen och möjligheten till uppföljning och utvärdering. I 2008 års ekonomiska vårproposition redogjorde regeringen för hur reformutrymmet eller besparingsbehovet fastställs med utgångspunkt från det finans- och budgetpolitiska ramverket (prop. 2007/08:100 s. 142). I samma proposition förtydligade också regeringen sin syn på stabiliseringspolitikens rollfördelning (prop. 2007/08:100 s. 72). Regeringen har också stegvis förbättrat redovisningen av effektberäkningarna av nya reformer och också redovisningen av hur bedömningen av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet görs.

I denna proposition genomför regeringen ytterligare åtgärder för att öka transparensen i redovisningen av de offentliga finanserna:

- Det har gjorts en tydligare åtskillnad mellan en bakåt- respektive framåtblickande bedömning av måluppfyllelsen för överskottsmålet (se avsnitt 10).
- Den bakåtblickande 2000-indikatorn har ersatts med en bakåtblickande rullande 10-årsindikator (se avsnitt 10).
- För att minska risken för att stabiliseringspolitiska motiv åberopas för att kringgå överskottsmålet har regeringen presenterat en tydlig s.k. tankeram för hur avvikelser från överskottsmålet bör hanteras med hänsyn tagen till konjunkturen (se avsnitt 10).
- I framskrivningarna av de offentliga finanserna på lång sikt har det tydliggjorts hur utvecklingen av sparande och skuld ser ut i pensionssystemet jämfört med i staten tillsammans med kommunsektorn (se avsnitt 12).

Regeringen inleder dessutom ett arbete med att utveckla metoderna för att beräkna det strukturella sparandet samt redovisningen av den offentliga sektorns reala tillgångar och investeringar, särskilt vad gäller utvecklingen av dessa över tid. Detta arbete avses redovisas i 2011 års ekonomiska vårproposition.

Genom en s.k. uppförandekod för finanspolitiken kan transparensen i finanspolitiken ökas. Uppförandekoden kan ses som ett samlingsdokument där regeringen övergripande anger och motiverar bl.a. målen för finans- och budgetpolitiken. Regeringen har påbörjat ett arbete med att ta fram en uppförandekod som avses presenteras i 2011 års ekonomiska vårproposition.

För att ytterligare stärka den externa uppföljningen av de offentliga finanserna kommer regeringen att se över instruktionerna för ESV, Konjunkturinstitutet och Finanspolitiska rådet i syfte att tillse att alla relevanta aspekter av finanspolitiken får en tydlig belysning. Flera remissinstanser har uttryckt oro över att detta skulle innebära en begränsning av den analys myndigheterna gör i dag. Regeringen vill därför tydliggöra att syftet inte är att begränsa myndigheternas ansvarsområde och deras möjligheter att analysera olika delar av de offentliga finanserna och finanspolitiken. Målet är i stället att tillse att det finns en huvudansvarig myndighet för den externa granskningen av alla relevanta delar av finanspolitiken. Syftet är att stärka den externa uppföljningen.

### Obligatoriskt överskottsmål

**Regeringens förslag:** I lagen (1996:1059) om statsbudgeten införs en skyldighet för regeringen att dels till riksdagen lämna förslag till mål för den offentliga sektorns finansiella sparande (överskottsmål), dels vid minst två tillfällen under budgetåret redovisa för riksdagen hur målet uppnås.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår dock att det i lagen ska anges att målet ska bestämmas på medellång sikt.

**Remissinstanserna:** *Riksbanken*, *Riksrevisionen*, *Svea hovrätt*, *ESV*, *Konjunkturinstitutet*, *Finanspolitiska rådet*, *Svenskt Näringsliv*, *SACO* och *SKL* tillstyrker att det görs obligatoriskt för regeringen att lämna förslag till riksdagen om ett mål för den offentliga sektorns finansiella sparande. Svea hovrätt anser dock att det kan ifrågasättas om termen ”medellång sikt” är lämplig att använda i lagtext. I stället kan beskrivningen av på hur lång sikt mål ska bestämmas ske i lagens förarbeten. *Riksgäldskontoret* tillstyrker ett obligatoriskt mål för det finansiella sparandet men anser att målet

bör begränsas till att avse det finansiella sparandet i staten. Alternativt bör ett självständigt överskottsmål för staten läggas fast vid sidan av det övergripande överskottsmålet. Samtliga av de ovan nämnda remissinstanserna anser att målets nivå inte bör regleras i lag. *LO,* som avstyrker en lagreglering, anser att överskottsmålet sedan länge har en mycket stark ställning och tror inte att en lagreglering skulle tillföra något. ESV, Finanspolitiska rådet och Svenskt Näringsliv anser att målet hellre bör benämnas saldomål än överskottsmål, eftersom det inte är givet att ett överskott bör eftersträvas i alla lägen. Det kan inte uteslutas, menar de, att målet periodvis kommer att vara offentliga finanser i balans eller med visst underskott. Ett sådant mål skulle vara svårt att kombinera med benämningen överskottsmål. Riksbanken och Konjunkturinstitutet tillstyrker utredningens förslag om att regeringen ska redovisa hur överskottsmålet uppnås i budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen. Riksbanken anför att utvärderingen av målet underlättas om det i författningskommentaren anges att regeringen även bör illustrera den osäkerhet som råder när det gäller framåtblickande indikatorer genom att publicera alternativa scenarier. Det skulle klargöra hur politiken kan komma att behöva läggas om när något oväntat inträffar. Svea hovrätt anser att det inte framstår som självklart om begreppet ”uppnås”, som används i lagtexten, är framåtblickande eller avser förfluten tid. Det framgår inte heller av lagtexten om uttrycket ”minst två tillfällen under året” avser kalenderår, budgetår eller riksdagsår. Riksrevisionen anser att regeringen bör redovisa måluppfyllelsen även i skrivelsen årsredovisningen för staten.

**Skälen för regeringens förslag:** Delar av det budgetpolitiska ramverket är reglerat i lag. Detta gäller t.ex. reglerna i riksdagsordningen om hur riksdagen bereder och beslutar om statsbudgeten, kravet i kommunallagen på balans i de kommunala budgetarna samt regeringens befogenheter och skyldigheter på finansmaktens område som de framgår av regeringsformen, riksdagsordningen och budgetlagen.

Tills helt nyligen var det frivilligt för regeringen att i beredningen av förslaget till statsbudget och i genomförandet av den budgeterade verksamheten använda ett tak för statens utgifter. Regeringen är numera enligt 40 § budgetlagen, som trädde i kraft den 1 januari 2010, skyldig att föreslå ett sådant tak. Förslaget ska avse det tredje tillkommande budgetåret.

Regeringen har i det föregående redogjort för utvärderingen av överskottsmålet och regeringens ställningstaganden med anledning av översynen. Regeringen gör bl.a. bedömningen att överskottsmålet bör omfatta hela den offentliga sektorns finansiella sparande för att målet ska fungera som ett ankare för den samlade finanspolitiken. Av utvärderingen framgår att utvecklingen av det finansiella sparandet är en viktig sammanfattande indikator på de effekter som utgår från den ekonomiska politik och budgetpolitik som riksdagen och regeringen för. Det är därför angeläget att regeringen föreslår riksdagen, vilket mål som ska gälla för utvecklingen av den offentliga sektorns finansiella sparande.

I syfte att stärka det finanspolitiska ramverket anser regeringen att det i budgetlagen bör föras in en skyldighet för regeringen att föreslå riksdagen vilket mål som ska gälla för den offentliga sektorns finansiella sparande. Nivån på målet bör dock inte regleras i budgetlagen.

Överskottsmålet bör avse det finansiella sparandet på medellång sikt. Med medellång sikt avses ungefär en genomsnittlig konjunkturcykel. Eftersom det inte bör anges i lagtexten under hur lång tid målet bör avse anser regeringen, i likhet med Svea hovrätt, att begreppet ”medellång sikt” inte tillför något i lagtexten.

Målet för den offentliga sektorns finansiella sparande bör även i fortsättningen benämnas överskottsmålet. Målet om ett överskott i det finansiella sparandet har gällt sedan 1997 och slutsatsen av den utvärdering som gjorts är att det saknas starka skäl att frångå nuvarande överskottsmål på 1 procent av BNP. Erfarenheterna sedan 1997 visar på vikten av att budgetpolitiken är inriktad på ett överskott i de offentliga finanserna över en konjunkturcykel. Begreppet överskottsmål är väletablerat och bör behållas. Ett byte av begrepp skulle försvaga trovärdigheten kring målet i ett läge då det är särskilt viktigt att vända det nuvarande underskottet till ett överskott.

Det bör i lagen föreskrivas att regeringen ska redovisa hur målet uppnås. Redovisningen bör främst vara framåtblickande eftersom det ger överskottsmålet en styrande roll för finanspolitiken. Regeringen anser att det skulle föra för

långt att i författningskommentaren ange att alternativa scenarier ska redovisas.

I dag lämnas en redovisning av den offentliga sektorns finansiella sparande i den ekonomiska vårpropositionen, i budgetpropositionen och i regeringens skrivelse årsredovisningen för staten. I 36 § budgetlagen föreskrivs att regeringen vid minst två tillfällen under löpande budgetår ska redovisa prognoser över statens inkomster och utgifter samt statens lånebehov. Av författningskommentaren till 36 § framgår att redovisningen bör ske i den ekonomiska vårpropositionen och i budgetpropositionen. Regeringens förslag till reglering av uppföljningen av överskottsmålet anknyter till denna bestämmelse. I budgetlagen bör således föreskrivas att redovisningen av hur överskottsmålet nås ska ske vid minst två tillfällen under budgetåret. Utredningen har i sitt slutbetänkande En reformerad budgetlag (SOU 2010:18) föreslagit att det i budgetlagen ska föreskrivas att även årsredovisningen för staten ska innehålla en uppföljning av överskottsmålet. Förslaget remitteras för närvarande. Den synpunkt som Riksrevisionen framfört om att regeringen bör åläggas en sådan skyldighet kommer därför att behandlas i samband med beredningen av betänkandet.

Det bör således vara obligatoriskt för regeringen att föreslå vilket siffermässigt mål för det finansiella sparandet som bör gälla. Ett sådant mål ingår naturligt i de förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken som regeringen behandlar i den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen.

Lagändringen bör träda i kraft den 1 augusti 2010.

När lagändringen träder i kraft kommer det redan att finnas ett mål som har beslutats av riksdagen. Regeringen har i enlighet med vad som ovan anförts gjort bedömningen att detta mål bör behållas.

## Författningskommentar – Förslaget till lag om ändring i lagen (1996:1059) om statsbudgeten

### 36 a §

Av 39 § framgår att regeringen har en skyldighet att lämna förslag till mål för den offentliga sektorns finansiella sparande (överskottsmål). I förevarande bestämmelse anges att regeringen ska redovisa hur målet uppnås. Redovisningen ska avse såväl hur målet har uppnåtts som hur det beräknas uppnås. Redovisningen kan ske med hjälp av olika utvärderingsmetoder och bör dels ske genom att utfallet av den offentliga sektorns finansiella sparande redovisas, dels genom att prognoser lämnas över utvecklingen av sparandet. I lagen anges inte vilken tidsperiod redovisningen ska avse. Vilken tidsperiod som är lämplig för redovisningen får bedömas från fall till fall.

Det är naturligt att måluppfyllnaden redovisas i budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen.

### 39 §

I paragrafen finns en bestämmelse om att regeringen till riksdagen ska lämna förslag till mål för den offentliga sektorns finansiella sparande.

Innebörden av bestämmelsen är att det är obligatoriskt för regeringen att föreslå ett mål för den offentliga sektorns finansiella sparande (överskottsmål). I lagen anges inte när regeringen ska lämna ett sådant förslag. Som framgår tidigare i avsnittet har riksdagen senast 2007 beslutat om ett mål för den offentliga sektorns finansiella sparande. I praktiken blir det aktuellt att tillämpa förevarande bestämmelse när regeringen anser att det finns skäl att ändra målformuleringen. En följd av införandet av förevarande bestämmelse blir dock att regeringen inte kan föreslå att det beslutade målet tas bort, utan att det ersätts med ett nytt.

Det är naturligt att ett förslag till mål lämnas i den ekonomiska vårpropositionen eller i budgetpropositionen.

Uttrycket överskottsmål är en benämning och saknar normativ innebörd. Benämningen överskottsmål utesluter således inte att målet på sikt sätts på en nivå som innebär att de offentliga finanserna ska vara t.ex. i balans eller rent av visa ett mindre underskott. Vilken nivå målet ska ha regleras inte i budgetlagen.

Målet ska avse den offentliga sektorn och inkludera staten, den kommunala sektorn och det offentliga ålderspensionssystemet. Med finansiellt sparande avses skillnaden mellan den offentliga sektorns inkomster och utgifter enligt de definitioner som används i nationalräkenskaperna. Det nu gällande överskottsmålet avser det genomsnittliga finansiella sparandet över en konjunkturcykel. Regeringen har tidigare i detta avsnitt gjort bedömningen att målet även fortsättningsvis bör formuleras på detta sätt.

## Sammanfattning av departementspromemorian Utvärdering av överskottsmålet (Ds 2010:4)

Som ett led i strävan med att förstärka det budgetpolitiska ramverket har det på Finansdepartementet bedrivits ett arbete med att förtydliga motiven till överskottsmålet samt utformningen och uppföljningen av målet. Arbetet har resulterat i departementspromemorian Utvärdering av överskottsmålet (Ds 2010:4). I denna fördjupningsruta redovisas de viktigaste slutsatserna i översynen. Rapporten fokuserar på fyra huvudfrågor:

1. Varför behövs ett överskottsmål?
2. Hur bör överskottsmålet utformas?
3. Hur bör överskottsmålet följas upp?
4. Bör överskottsmålets ställning stärkas och i så fall hur?

### Varför behövs ett överskottsmål?

I den finanspolitiska beslutsprocessen görs avvägningar och prioriteringar när det förekommer målkonflikter mellan finanspolitikens olika mål. Ett väl fungerande budgetpolitiskt ramverk, där överskottsmålet utgör en viktig del, är ett stöd för politiken när det gäller att göra dessa avvägningar. Därigenom är det budgetpolitiska ramverket centralt för att de övergripande målen för den ekonomiska politiken ska kunna nås på ett sätt som säkerställer långsiktigt hållbara offentliga finanser. Innan den ekonomiska krisen i början av 1990-talet fanns det inte något motsvarande budgetpolitiskt ramverk, vilket bidrog till bristande utgiftskontroll och till att det ofta uppstod underskott i de offentliga finanserna.

#### Överskottsmålet är ett ankare för politiken

I ett väl utformat budgetpolitiskt ramverk behövs ett övergripande ”ankare” för finanspolitiken i form av ett målsatt medelfristigt offentligt sparande. Ett sådant mål bidrar till att den kortsiktighet som präglade finanspolitiken under 1970- och 1980-talen, och som bidrog till en trendmässigt ökande offentlig skuldsättning, kan undvikas. Det bidrar därmed till att finanspolitiken blir långsiktigt hållbar.

Slutsatsen i departementspromemorian är att det finns starka skäl som talar för att ett överskottsmål bör vara ett stående inslag i det budgetpolitiska ramverket även framöver.

#### Motiven till ett överskottsmål

En förutsättning för att målen för den ekonomiska politiken ska kunna nås är att de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara. Det finns dock skäl att skilja på offentligfinansiell hållbarhet och en långsiktigt hållbar finanspolitik. För att de offentliga finanserna ska vara hållbara räcker det att den initiala offentliga nettoskulden täcks av (nuvärdet) av alla framtida genomsnittliga primära överskott i de offentliga finanserna.[22] Det finns som regel flera olika utformningar av finanspolitiken som kan bidra till långsiktigt hållbara offentliga finanser. Vissa är dock inte att föredra ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

En hållbar finanspolitik är även inriktad på att målen för den ekonomiska politiken ska nås. Offentligfinansiell hållbarhet bör därför nås på ett sådant sätt att det bidrar till rättvisa mellan generationer och till ekonomisk effektivitet. Exempelvis skulle den nuvarande generationen kunna öka upplåningen och i stället tvinga framtida generationer att betala av skulden. Det skulle dock inte bidra till rättvisa mellan generationerna. Att överskottsmålet inte bara ska bidra till långsiktigt hållbara offentliga finanser utan också till rättvisa mellan generationer och ekonomisk effektivitet, är således välgrundande motiv till överskottsmålet.

I bedömningen av offentligfinansiell hållbarhet tas inte hänsyn till de samhällsekonomiska kostnader som ett kraftigt varierande sparande kan ha. En välavvägd finanspolitik måste därför även ta hänsyn till behovet av tillräckliga marginaler så att stora underskott kan undvikas i en lågkonjunktur, även vid en politik som aktivt motverkar lågkonjunkturer.

[22] Detta innebär att den offentliga sektorns s.k. intertemporala budgetrestriktion är uppfylld. Med primärt överskott avses överskott i det offentliga sparandet, exklusive inkomst- och utgiftsräntor.

*Mål om rättvisa och effektivitet talar för ett tidsvarierande mål för sparandet*

Motivet om att skapa rättvisa mellan generationer utgår från att det finansiella sparandet tillåts variera över tiden i takt med demografin, detta för att upprätthålla en konstant standard i skola, vård och omsorg vid givna skattesatser. Att standarden i det offentliga åtagandet kan upprätthållas bidrar till rättvisa mellan generationerna. Att skattesatserna inte behöver höjas bidrar samtidigt till effektivitet. Motiven till det nuvarande överskottsmålet vad avser intergenerationell rättvisa och effektivitet är med andra ord konsistenta. Sett utifrån dessa motiv kan målet för det offentliga sparandet periodvis tillåtas bli negativt, så länge det är säkerställt att de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara.

Ett överskottsmål bör endast användas för att hantera temporära demografiska problem, dvs. främst förändringar i födelsetalen. Den kontinuerliga ökningen av medellivslängden som förväntas även i framtiden ger däremot upphov till en permanent förändring i demografin och bör hanteras på annat sätt än genom överskottsmålet. Därtill bör inte eventuella framtida önskemål om ökad kvalitet i välfärden hanteras genom överskottsmålet.

*Stabiliseringspolitiska motiv talar för ett beständigt överskottsmål*

Ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv kan ett mer beständigt mål för det offentliga sparandet som inte sätts för lågt minska risken för allt för stora underskott och stigande kreditkostnader vid konjunkturnedgångar. Ett sådant mål kan ses som ett offentligt ”försiktighetssparande”. Såväl svenska som internationella erfarenheter visar på betydelsen av att upprätthålla marginaler i de offentliga finanserna för att kunna hantera sämre tider. Erfarenheter visar vidare att stora underskott som uppstår i samband med kraftiga konjunkturavmattningar kan leda till ett radikalt minskat förtroende för finanspolitiken, vilket i sin tur kan bidra till försämrad kreditvärdighet, ökande riskpremier och därmed höjda upplåningskostnader för den offentliga sektorn. En försämrad trovärdighet för finanspolitiken i en lågkonjunktur, som bidrar till att hushållen ökar sitt sparande, kan också leda till att stabiliseringspolitiska åtgärder blir mindre verkningsfulla.

*Risken för målkonflikter*

Det finns en risk för målkonflikter mellan de olika angivna motiven till överskottsmålet. Om stor vikt läggs vid motiven rättvisa mellan generationerna och ekonomisk effektivitet bör målet för den offentliga sektorns sparande tillåtas variera över tiden vid temporära demografiska förändringar. Det kan uppstå situationer då de ovan nämnda målen talar för ett negativt mål för det offentliga sparandet under en viss period. Det är förenligt med långsiktigt hållbara finanser om en sådan period föregås eller efterföljs av en period med överskott i de offentliga finanserna. Stabiliseringspolitiska motiv talar däremot mot ett negativt mål för sparandet. Ett relativt lågt mål för sparandet kan leda till markanta försvagningar av de offentliga finanserna i lågkonjunkturer, vilket kan bidra till höjda riskpremier och mer bestående makroekonomiska problem.

Det är viktigt att den valda nivån på överskottsmålet motiveras tydligt för att legitimiteten för målet inte ska urholkas över tiden. Det går dock inte att lägga fast en entydig och invändningsfri nivå och olika motiv till ett överskottsmål är inte alltid förenliga med varandra. Det är därför viktigt att det finns en politisk förankring av den valda nivån på målet.

### Överskottsmålet bör även i fortsättningen vara 1 procent av BNP

I rapporten görs bedömningen att det, under överskådlig framtid, inte finns några starka skäl att ändra nuvarande nivå på överskottsmålet. Ett upprätthållande av nuvarande mål på 1 procent av BNP under de närmaste 10 åren bedöms inte leda till någon större målkonflikt mellan de olika angivna motiven till överskottsmålet. Sett till målen om offentlig-finansiell hållbarhet, att skapa rättvisa mellan generationerna och effektivitet bedöms ett överskottsmål på mellan 0 och 1 procent av BNP vara rimligt under den närmaste tio-årsperioden. Arbetsgruppens bedömning är att stabiliseringspolitiska motiv talar för ett överskottsmål på 1–2 procent av BNP. Nuvarande överskottsmål på 1 procent av BNP ligger inom ramen för dessa bedömningar och bör därför behållas.

Bedömningen är således att det för närvarande inte förefaller föreligga någon större konflikt mellan de av regeringen angivna motiven till

överskottsmålet. Det kan dock uppstå situationer där de olika angivna motiven till överskottsmålet kan komma i konflikt med varandra. Vid sådana situationer är det viktigt att regeringen är tydlig med vilken vikt den tillmäter de olika motiven till överskottsmålet.

## Hur bör överskottsmålet utformas?

Hur överskottsmålet ska formuleras har diskuterats utifrån ett antal olika perspektiv. I rapporten dras dock slutsatsen att nuvarande formulering, dvs. att överskottsmålet ska omfatta det finansiella sparandet i den offentliga sektorn som genomsnitt över en konjunkturcykel, bör behållas.

### Genomsnitt över en konjunkturcykel

Att överskottsmålet gäller över en konjunkturcykel har kritiserats av flera bedömare som framhållit risken för att detta kan leda till bristande måluppfyllelse eftersom det inte finns någon given metod att definiera en konjunkturcykel och att regeringen därför kan välja mot vilken period överskottsmålet ska utvärderas.

Även om ett överskottsmål som är formulerat som ett genomsnitt över en väl specificerad tidsperiod skulle vara enklare att följa upp än nuvarande målformulering, finns dock betydande nackdelar i form av riskerna för en destabiliserande politik. Om det genomsnittliga finansiella sparandet i slutet av en fastslagen tidsperiod inte skulle nå upp till målet, skulle finanspolitiken behöva läggas om för att nå målet. En sådan omläggning av finanspolitiken skulle kunna leda till stabiliseringspolitiska problem om den måste göras i en lågkonjunktur. I rapporten görs därför bedömningen att nuvarande formulering av överskottsmålet som ett genomsnitt över en konjunkturcykel bör behållas.

### Mål för sparandet

En förutsättning för en långsiktigt hållbar finanspolitik är att den offentliga skulden (eller förmögenheten) inte ökar trendmässigt över tiden som andel av BNP. Det har diskuterats om överskottsmålet bör ersättas eller kompletteras med ett skuldmål eftersom offentligfinansiell hållbarhet ytterst tar sikte på skuldutvecklingen. Ett skuld- eller förmögenhetsmål för finanspolitiken, där tidigare avvikelser från målet alltid kompenseras, riskerar dock, precis på samma sätt som ett överskottsmål specificerat över en viss tidsperiod, leda till stabiliseringspolitiska problem. Ytterligare ett problem med ett skuld- eller förmögenhetsmål är att skulden och förmögenheten påverkas av värdeförändringar som ligger utanför politikens kontroll.

### Mål för hela den offentliga sektorn

Att överskottsmålet omfattar hela den offentliga sektorn kan diskuteras utifrån att pensionssystemet styrs av fastslagna regler och att kommunerna har en betydande grad av självstyre. Ett mål för hela den offentliga sektorn kan innebära att staten i oönskad utsträckning under lång tid måste kompensera för exempelvis underskott i pensionssystemet.

I rapporten görs bedömningen att överskottsmålet även framgent bör omfatta det finansiella sparandet i samtliga delar av den offentliga sektorn, främst på grund av den osäkerhet som finns om kommunsektorns och pensionssystemets oberoende från staten. Bedömningen ligger också i linje med EU-kommissionens och OECD:s slutsats att finanspolitiska regler som omfattar samtliga sektorer i den offentliga sektorn ger bättre offentligfinansiella utfall. Det är också konformt med reglerna i Stabilitets- och tillväxtpakten som tar sikte på sparandet i hela den offentliga sektorn.

### Mål för det finansiella sparandet

Ett alternativ till nuvarande målformulering vore att målsätta det totala sparandet (finansiellt sparande plus nettoinvesteringar i reala tillgångar). Det skulle innebära att investeringar fritt fick lånefinansieras (en sådan ordning brukar kallas för en gyllene regel). I debatten har det förts fram att ett mål för det finansiella sparandet riskerar att leda till allt för låga investeringar, vilket skulle tala för att målet formuleras i termer av totalt sparande.

Det finns så här långt inte några starka empiriska belägg för att överskottsmålet har bidragit till för låga investeringar i Sverige. Det

finns däremot starka argument som talar emot att formulera överskottsmålet i termer av totalt sparande. En avgörande fråga är vad som ska betraktas som en investering och hur detta ska avgränsas. De svenska erfarenheterna av tidigare tillämpningar av ett sådant system är också mycket negativa. Överskottsmålet bör, enligt arbetsgruppen, därför även fortsättningsvis formuleras i termer av finansiellt sparande.

## Hur bör överskottsmålet följas upp?

Den bibehållna formuleringen av överskottsmålet är flexibel och adekvat i den mening att den bidrar till att hänsyn kan tas till stabiliseringspolitiska mål. Samtidigt bör målen även vara väldefinierade och enkla, vilket innebär att målformuleringen ska vara tydlig och uppföljningen enkel. Denna konflikt mellan flexibilitet och trovärdighet kan hanteras genom en hög grad av transparens. Det finns därför ett behov av en tydligare redovisning av de offentliga finanserna, regeringens bedömning av eventuella avvikelser från överskottsmålet och av hur regeringen avser hantera eventuella avvikelser. Därtill krävs en förstärkt extern uppföljning av överskottsmålet.

### Det behövs flera indikatorer för sparandet

För att överskottsmålet ska uppfylla sin styrande funktion är det centralt att målet följs upp på ett ändamålsenligt sätt. Regeringen har använt tre indikatorer för att följa upp överskottsmålet: genomsnittligt finansiellt sparande från år 2000 (det år överskottsmålet infördes), ett sjuårigt centrerat glidande medelvärde för det finansiella sparandet (den s.k. sjuårsindikatorn) och strukturellt sparande.[23]

Vid tolkningen av indikatorerna är det viktigt att ta hänsyn till 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 betyder att konjunkturläget måste beaktas när överskottsmålet utvärderas och storleken på ett reformutrymme eller besparingsbehov bedöms.

Den använda indikatoransatsen har kritiserats av bl.a. Riksrevisionen och Finanspolitiska rådet utifrån den otydlighet som användandet av flera indikatorer riskerar att innebära. De olika indikatorerna kan ibland ge olika slutsatser om måluppfyllelsen. Riksrevisionen har därför föreslagit att regeringen i förväg ska vikta indikatorerna, alternativt exakt beräkna avvikelsen från överskottsmålet i miljarder kronor.

I rapporten framhålls att det är nödvändigt att använda flera indikatorer eftersom överskottsmålet är formulerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel, som inte kan definieras entydigt. Det är därför motiverat att använda flera olika indikatorer och göra en samlad bedömning av måluppfyllelsen utifrån dessa. Samtidigt kan användningen av flera indikatorer skapa uppföljningsproblem. Att regeringen skulle vikta de olika indikatorerna är dock inte ändamålsenligt, eftersom det skulle ge sken av en exakthet vid utvärderingen som av flera skäl inte existerar i praktiken.

### Redovisning av målavvikelser

Användningen av flera indikatorer gör det angeläget att regeringen tydligt redovisar när den anser att målavvikelser föreligger och hur dessa ska hanteras. En allt för mekanisk analys av eventuella målavvikelser riskerar emellertid att leda politiken fel. Det är däremot viktigt att regeringen tydligt redogör för alla de faktorer som den tar hänsyn till när den gör den samlade bedömningen av måluppfyllelsen. Då kan externa bedömare enklare utvärdera regeringens politik.

En bedömd avvikelse från överskottsmålet bör inte nödvändigtvis tolkas som ett reformutrymme eller ett besparingsbehov för det kommande budgetåret. Vid en bedömning av hur en avvikelse från överskottsmålet ska hanteras måste regeringen också ta hänsyn till konjunkturläget. Finanspolitiken ska normalt sett inte bidra till en procyklisk politik som förstärker konjunktursvängningarna. Regeringen bör därför presentera en tydlig tankeram för hur den tar hänsyn till konjunkturläget i bedömningen av hur en avvikelse från överskottsmålet ska hanteras. En sådan tankeram bör dock inte

[23] Det strukturella sparandet indikerar hur högt det offentliga sparandet skulle vara vid ett normalt resursutnyttjande.

formuleras i termer av en så kallad reaktionsfunktion som ger en allt för mekanisk bild av hur finanspolitiken bör utformas.

### En ny bakåtblickande indikator

Eftersom överskottsmålet inte ska tolkas som ett skuldmål bör det i första hand utvärderas med ett framåtblickande perspektiv som syftar till att bedöma reformutrymmet eller besparingsbehovet. Indikatorn som beskriver det genomsnittliga finansiella sparandet från 2000 och framåt bör därför inte längre användas vid utvärderingen av överskottsmålet. Användningen av denna indikator öppnar upp för att överskottsmålet tolkas som ett skuldmål. Om nuvarande överskottsmål ska upprätthållas minst tio år framåt i tiden förefaller det inte heller ändamålsenligt att blicka tillbaka till 2000 vid utvärderingen av målet.

Även om överskottsmålet i första hand ska utvärderas framåtblickande finns det emellertid ett behov av en bakåtblickande analys för att kunna upptäcka eventuella systematiska felaktigheter i finanspolitiken som minskar sannolikheten för att överskottsmålet uppnås i framtiden.

Mot denna bakgrund föreslås att den nuvarande ”2000-indikatorn” ersätts med ett 10-årigt bakåtblickande glidande medelvärde som således bara baseras på utfallsår. För exempelvis 2009 skulle denna indikator visa det genomsnittliga sparandet under 2000–2009.

### Indikatorer för framåtblickande analys

För den framåtblickande utvärderingen av måluppfyllelsen och bedömningen av om det föreligger ett reformutrymme eller besparingsbehov föreslås att sjuårsindikatorn samt det strukturella sparandet används. Vid tolkningen av sjuårsindikatorn bör, som sker redan i dag, hänsyn tas till det genomsnittliga konjunkturläget under den period som indikatorn avser.

Regeringen använder i dag en s.k. aggregerad metod för att beräkna det strukturella sparandet.[24] Ett problem med denna metod är att den inte tar hänsyn till att olika typer av konjunkturstörningar kan påverka t.ex. hushållens konsumtion på olika sätt. Detta problem kan till viss del hanteras om det strukturella sparandet i stället uppskattas med en så kallad disaggregerad metod.[25] Regeringen bör därför överväga om en disaggregerad metod för att beräkna det strukturella sparandet bör användas som komplement till nuvarande aggregerade metod.

### Effektivare extern uppföljning

För ett väl fungerande finanspolitiskt ramverk är det avgörande att det finns en effektiv extern utvärdering. Finanspolitiska rådet, Konjunkturinstitutet, Ekonomistyrningsverket, Riksrevisionen och andra aktörer spelar en viktig roll i utvärderingen av finanspolitiken. Det kan övervägas om uppdraget för de olika myndigheter som i dag granskar och följer upp finanspolitiken ska tydliggöras för att undvika att viktiga aspekter av finanspolitiken förbises i granskningen och uppföljningen.

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen. När det gäller de myndigheter som lyder under regeringen skulle Ekonomistyrningsverket kunna ges ett tydligt mandat att följa upp den statliga budgeten och utgiftstaket. Konjunkturinstitutet skulle kunna ges ett tydligt mandat att bedöma om finanspolitiken är välavvägd givet konjunkturläget och överskottsmålet. Finanspolitiska rådet skulle kunna ges ett tydligare mandat att följa upp om finanspolitiken är långsiktigt hållbar och om de medelfristiga mål som regeringen sätter upp (överskottsmålet och utgiftstaket) är förenliga med en långsiktigt hållbar finanspolitik.

[24] Det strukturella sparandet beräknas med denna metod utifrån en bedömning av det totala resursutnyttjandet mätt med BNP-gapet och en skattad budgetelasticitet som visar hur det offentliga sparandet i genomsnitt varierar när resursutnyttjandet ändras.

[25] I stället för att utgå från ett aggregerat BNP-gap och en aggregerad budgetelasticitet utgår den disaggregerade metoden från gap för olika skatte- och utgiftsbaser och från en uppskattning av elasticiteter som visar hur enskilda skatter och utgifter varierar med de olika skatte- och utgiftsbaserna.

**Bör överskottsmålets ställning stärkas och i så fall hur?**

En slutsats i rapporten är att överskottsmålet, i likhet med utgiftstaket, bör göras obligatoriskt och att detta bör ske genom en ändring i budgetlagen. Därmed lagfästs regeringens ansvar för att formulera mål för det finansiella sparandet på medellång sikt. Det skulle bidra till att stärka överskottsmålets styrande funktion. Målets nivå bör dock inte lagfästas.

När överskottsmålet infördes rådde fortfarande en viss oklarhet angående hur målet skulle tillämpas och vilken styrande effekt det skulle få. Tillämpningen av målet har över tiden tydliggjorts. Överskottsmålet har varit av stor betydelse för den relativt goda utvecklingen av de offentliga finanserna under 2000-talet. Målet har i dag bred politisk förankring. Mot denna bakgrund är det rimligt att lagfästa överskottsmålet såsom tidigare gjorts med utgiftstaket. Detta ligger också i linje med erfarenheter som visar att budgetpolitiska mål och regler som är lagfästa är mer verkningsfulla.

I promemorian görs bedömningen att finanspolitiken i flera avseenden har blivit mer transparent de senaste åren. Det finns dock utrymme att öka transparensen ytterligare. Ett inrättande av en s.k. uppförandekod för finanspolitiken skulle kunna bidra till detta. Regeringen bör därför ta fram en uppförandekod för finanspolitiken där överskottsmålets roll tydligt framgår. Uppförandekoden kan ses som ett samlingsdokument där regeringen övergripande anger och motiverar bl.a. målen för finans- och budgetpolitiken, ger sin syn på den stabiliseringspolitiska rollfördelningen samt anger hur eventuella målkonflikter och målavvikelser principiellt avses hanteras. I dag finns ingen sådan sammanhållen beskrivning.

### 4.3.2 Utgiftstaket har gjorts obligatoriskt

Riksdagen har beslutat om ändringar i lagen (1996:1059) om statsbudgeten som innebär att det är obligatoriskt för regeringen att i budgetpropositionen dels lämna förslag till utgiftstak för det tredje tillkommande budgetåret, dels redovisa sina bedömningar av ramarna för utgiftsområdena för det andra och tredje tillkommande budgetåret. Lagändringarna trädde i kraft den 1 januari 2010 (prop. 2009/10:5, bet. 2009/10:KU9, rskr. 2009/10:99).

### 4.3.3 Utredning om att främja en stabil kommunal verksamhet över konjunkturcykeln

Konjunkturutvecklingen styr i hög grad förutsättningarna för kommuner och landsting eftersom verksamheten till största del finansieras med kommunal inkomstskatt. Även vissa utgifter är konjunkturkänsliga, t.ex. utbetalningar av ekonomiskt bistånd. Eftersom kommunsektorns finanser är beroende av konjunkturen finns en risk för att kommuner och landsting genom förändringar av utgifter och skatter agerar procykliskt. Detta kan bidra till förstärkta konjunktursvängningar, vilket är negativt för samhällsekonomins stabilitet och därmed ett problem ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv. Det kommunala balanskravet kan förstärka detta beteende eftersom kommunerna ska nå minst balans varje enskilt år.

Regeringen aviserade mot denna bakgrund i 2009 års ekonomiska vårproposition sin avsikt att se över om förändringar i balanskravet och andra aktuella redovisningsfrågor bör göras, utan att ge avkall på kommunallagens krav om god ekonomisk hushållning. Regeringen anförde dessutom i budgetpropositionen för 2010 att det finns ett behov av att skapa stabilare ekonomiska förutsättningar för kommuner och landsting över konjunkturer.

Regeringen har beslutat om direktiv för en utredning med uppdrag att utreda åtgärder som kan motverka att verksamheterna i kommunsektorn förstärker konjunkturvariationerna (dir. 2010:29).

Utredningen kommer bl.a. att utreda möjligheterna att ändra regelverket för den ekonomiska förvaltningen i kommuner och landsting på ett sätt som förebygger att kommunernas och landstingens agerande förstärker konjunkturvariationerna. Utredningen kommer också att utreda möjligheterna att utjämna kommunsektorns intäkter över tid genom en kommunstabiliseringsfond (prop. 2009/10:1 s. 43). En sådan fond skulle kunna utformas på ett sådant sätt att det under en lågkonjunktur sker utbetalningar från fonden till kommuner och landsting, oberoende av det generella statsbidraget, och att kommuner och

landsting på motsvarande sätt tillför medel till fonden under en högkonjunktur. En kommunstabiliseringsfond skulle på detta sätt kunna bidra till att temporärt stödja kommunsektorn då skatteintäkterna viker till följd av en lågkonjunktur. Samtidigt skulle den motverka att kommuner och landsting i goda tider ökar sina kostnader över en nivå som är långsiktigt hållbar.

### 4.3.4 Ett finanspolitiskt råd har inrättats

Som ett led i arbetet med att öka transparensen i finanspolitiken och förbättra möjligheten till extern uppföljning och utvärdering inrättade regeringen 2007 ett särskilt finanspolitiskt råd. Rådet ska, med utgångspunkt i den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen:

- Följa upp om de grundläggande målen för finanspolitiken nås samt hur finanspolitikens inriktning förhåller sig till dessa mål och till konjunkturutvecklingen,
- Bedöma om utvecklingen ligger i linje med god långsiktigt uthållig tillväxt samt leder till långsiktigt hållbar hög sysselsättning,
- Granska tydligheten i den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen, särskilt med avseende på angivna grunder för den ekonomiska politiken samt skälen för förslag till åtgärder, och
- Granska och bedöma kvaliteten i lämnade prognoser och i de modeller som ligger till grund för prognoserna.

Rådet består av 8 ledamöter och redovisar sin utvärdering i en årligt återkommande rapport som lämnas till regeringen. Ett par veckor efter att rådet presenterat sin rapport hålls en hearing i riksdagens finansutskott där rådets ordförande presenterar rapporten och finansministern kommenterar rådets synpunkter. Finansministern och rådets ordförande svarar vid detta tillfälle också på frågor från finansutskottets ledamöter.

### 4.3.5 Översyn av budgetlagen

Regeringen gav i juni 2009 en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av lagen (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen) mot bakgrund av det pågående arbetet med en reformerad regeringsform, de erfarenheter som vunnits och den utveckling som skett sedan budgetlagen trädde i kraft. Utredningen överlämnade sitt betänkande En reformerad budgetlag (SOU 2010:18) den 15 mars 2010. Betänkandet är nu föremål för remiss. En sammanfattning av utredningens förslag redovisas i fördjupningsrutan nedan.

Anpassningarna av budgetlagen till en ändrad regeringsform och de övriga ändringar av bestämmelserna i lagen som det kan finnas skäl att göra bör träda i kraft samtidigt som ändringarna i regeringsformen, dvs. den 1 januari 2011. Regeringen avser därför att återkomma till riksdagen med förslag till ändringar i budgetlagen tidigt under hösten 2010.

#### Sammanfattning ur betänkandet En reformerad budgetlag (SOU 2010:18)

**Bakgrund**

Lagen om statsbudgeten (budgetlagen) antogs av riksdagen 1996 och reglerar i första hand regeringens skyldigheter och befogenheter på finansmaktens område. Huvudsyftet med budgetlagen var att ge en sammanhållen och klar reglering på finansmaktens område och att stärka budgetdisciplinen. Införandet av budgetlagen innebar att ett tydligt regelverk skapades på finansmakten område som på flera sätt har gett förutsättningar för ett mera effektivt beslutsfattande avseende resursfördelning och styrning av den statliga verksamheten. Samarbetet mellan riksdagen och regeringen har förenklats på så sätt att kompetenskonflikter har kunnat undvikas. Lagen har vidare bidragit till en fasthet i budgetprocessen, samtidigt som den utformats så att riksdagen har haft möjlighet att fatta särskilda beslut som avviker från huvudprinciperna.

Det finns en bred politisk uppslutning kring de värderingar i fråga om betydelsen av god budgetdisciplin och sunda statsfinanser som budgetlagen ger uttryck för. Lagen är nu väl etablerad i det allmänna och det politiska medvetandet.

Det är drygt tretton år sedan budgetlagen trädde i kraft. Det är naturligt att lagen, som när den infördes var helt ny, behöver ses över mot bakgrund av de erfarenheter som gjorts och de förändringar som skett.

**Budgetpolitiska mål**

En viktigt steg i att strama upp budgetprocessen var att det i budgetlagen infördes bestämmelser om ett tak för statens utgifter (utgiftstak). Sedan den 1 januari 2010 är det dessutom obligatoriskt för regeringen att lämna förslag till riksdagen om ett utgiftstak. Utredningen har i en rapport i februari i år föreslagit att ett mål för den offentliga sektorns finansiella sparande på medellång sikt (överskottsmålet) blir obligatoriskt. Sammantaget innebär detta betydelsefulla förstärkningar av det finanspolitiska ramverket.

*En ändrad regeringsform*

Grundläggande bestämmelser om befogenhetsfördelningen mellan riksdagen och regeringen på finansmaktens område finns i 9 kap. regeringsformen (RF). Budgetlagen utgör en komplement till dessa bestämmelser. Regeringen har nu som ett led i en övergripande översyn av grundlagen i en proposition föreslagit vissa ändringar i 9 kap. RF (prop. 2009/10:80). Översynen har lett till att bestämmelserna i kapitlet delvis har fått en annan ordningsföljd. Vissa uttryckssätt har tagits bort eller ersatts med andra. Bestämmelserna har också delvis fått ett annat innehåll än de som nu gäller. Regeringen har föreslagit att ändringarna i RF träder i kraft den 1 januari 2011. Förslaget till ändrad RF medför behov av följdändringar i budgetlagen.

*Bruttoredovisning på budgeten*

Budgetlagens bestämmelser har utformats för att utgöra en rimlig avvägning mellan fasthet i budgetprocessen och behovet av flexibilitet i denna. Behovet av flexibilitet tillgodoses bl.a. genom vissa bestämmelser som ger riksdagen rätt att besluta om annat än det som lagens huvudregler föreskriver. Erfarenheterna hittills tyder på att den avvägning som gjorts mellan dessa intressen i huvudsak har fungerat väl sedan lagen infördes. Likväl har det riktats kritik mot hur vissa bestämmelser har tillämpats. Kritiken gäller bl.a. tillämpningen av principen om att inkomster och utgifter ska redovisas brutto på statens budget, den s.k. bruttoprincipen. Avstegen har bl.a. ansetts beskära riksdagens möjlighet att utöva sin finansmakt. I första hand synes dock kritikerna ha gjort gällande att avsteg från bruttoredovisning har skett i syfte att kringgå den restriktion som utgiftstaket utgör.

Finansutskottet har flera gånger betonat vikten av att bruttoprincipen upprätthålls när det gäller inkomster från betungande avgifter.[26] Trots detta har det kommit att bli vanligare att just sådana avgiftsinkomster specialdestineras till en viss verksamhet än att de redovisas mot inkomsttitel. När inkomster specialdestineras till en verksamhet redovisas de antingen vid sidan av statens budget eller netto under anslag. Enligt utredningens mening kan det i många fall finnas goda skäl att besluta om specialdestination av avgiftsinkomster. För att uppnå en mera enhetlig tillämpning och för att undvika att sådana beslut fattas i syfte att kringgå utgiftstaket föreslår utredningen riktlinjer för när specialdestination av betungande avgifter ska kunna komma i fråga. En förutsättning bör t.ex. vara att utgiftstaket tekniskt justeras vid omläggningar av betungande avgifter så att det behåller den avsedda finansiella stramheten.

Ett annat avsteg från bruttoredovisning på budgeten som uppmärksammats i den politiska debatten är att regeringen och riksdagen i vissa fall har beslutat att utgifter för vissa åtgärder ska krediteras mot en skattskyldigs skattekonto. Därmed uppkommer nettobudgetering på budgetens inkomstsida. Detta har tidigare förekommit i stor omfattning för främst sysselsättningsfrämjande åtgärder samt för energi- och miljöinvesteringar. Utredningen förslår därför att det i budgetlagen införs en ny bestämmelse om att utgifter inte får redovisas mot inkomsttitel. En sådan bestämmelse hindrar dock inte att riksdagen genom särskild lag beslutar att krediteringar av skattekonton ska ske. Utredningen föreslår därför att riktlinjer ska läggas fast för när finansiering av utgifter genom krediteringar av skattekonto kan komma i fråga. Regeringen bör också, enligt utredningens mening, åläggas att för riksdagen varje år lämna en redovisning av skatteutgifter.

Ytterligare ett avsteg från bruttoprincipen som uppmärksammats i debatten var när det beslutades att extra utdelningar från statliga företag skulle tillföras ett konto i Riksgäldskontoret i syfte att underlätta kapitalomstruktureringar i den statliga företagssfären. De medel som tillförts kontot skulle special-

[26] Avgifter som innebär ett ingrepp i den enskildes ekonomiska förhållanden.

destineras för insatser i av staten hel- och delägda företag. Utredningen anser att när ett av staten ägt aktiebolag behöver ett kapitaltillskott bör medel för ändamålet anvisas på ett anslag och förslår att en ny bestämmelse införs i budgetlagen om detta. Riksdagen bör dock ha en möjlighet att besluta om annan finansiering.

*Anpassning till utvecklingen*

I några avseenden återspeglar inte längre bestämmelserna i budgetlagen den utveckling som skett i den praktiska tillämpningen. Som en anpassning till utvecklingen behöver därför en del ändringar i lagen göras.

Den nuvarande budgetlagen föreskriver t.ex. att anslagstyperna obetecknat anslag, reservationsanslag och ramanslag ska användas när anslag anvisas till angivna ändamål. I praktiken är det emellertid sedan flera år endast ramanslaget som används. Som en anpassning till den praxis som utvecklats föreslår utredningen att reservationsanslaget och det obetecknade anslaget slopas. Utredningen föreslår vidare att villkoren för ramanslaget stramas upp bl.a. så att möjligheten till anslagssparande begränsas till högst tio procent av anvisat anslag.

Varje år inhämtar regeringen från riksdagen ett bemyndigande som innebär att ett ramanslag, med undantag av anslag anvisade för förvaltningsändamål, får överskridas om ett riksdagsbeslut om anslag på tilläggsbudget inte hinner inväntas och överskridandet ryms inom utgiftstaket. Utredningen föreslår att detta bemyndigande nu tas in i lagen.

Vidare föreslår utredningen vissa förändringar när det gäller grunderna för redovisning av inkomster och utgifter mot inkomsttitel och anslag. Bestämmelserna ändras så att förvaltningsutgifter ska redovisas det år som kostnaderna hänför sig till, och att inkomster av skatter och avgifter ska redovisas intäktsmässigt. Detta motsvarar i huvudsak den praxis som etablerats med stöd av riksdagens beslut.

*Förenklingar*

Även om erfarenheterna har visat att budgetlagen har bidragit till en fasthet i budgetprocessen kan det finnas behov av att göra vissa förenklingar i regelverket. Utredningen har t.ex. funnit att hanteringen av små beställningsbemyndiganden varit alltför administrativt betungande. Enligt utredningens mening skulle antalet bemyndiganden begränsas, och därmed den administrativa bördan lättas, om regeringen i lagen ges ett bemyndigande att besluta om åtaganden som uppgår till högst tio procent av anvisat anslag, dock högst tio miljoner kronor. Utredningen lämnar därför ett föreslag med en sådan innebörd.

Enligt budgetlagen får regeringen besluta att sälja fast egendom om värdet av egendomen inte överstiger 50 miljoner kronor och om staten inte alls eller endast i ringa utsträckning behöver egendomen och om det inte finns särskilda skäl för att egendomen fortfarande ska ägas av staten. Regeringen får dock besluta om försäljning till en kommun för samhällsbyggnadsändamål. Sedan budgetlagens tillkomst har en kraftig prisutveckling skett på fastighetsmarknaden. Som en anpassning till denna prisutveckling föreslår utredningen att beloppsgränsen höjs till 75 miljoner kronor. Höjningen är enligt utredningens mening, inte större än att riksdagens intresse av insyn i de viktigare försäljningsärendena ändå kan upprätthållas. Vid tillämpningen av bestämmelsen om försäljning till kommuner har det visat sig vara oklart vad begreppet samhällsbyggnadsändamål innebär. För att undanröja dessa oklarheter föreslås i stället att försäljning till en kommun ska kunna ske om egendomen är av väsentlig betydelse för utvecklingen i kommunen på lång sikt.

*Bestämmelser på nya områden*

Utredningen har vidare identifierat ett antal områden där det nu saknas en reglering, men där det finns skäl att införa bestämmelser i budgetlagen.

Den nuvarande budgetlagen innehåller flera bestämmelser som reglerar regeringens befogenhet att överlåta egendom. Däremot saknas helt bestämmelser om regeringens befogenhet att förvärva egendom. Ett behov av en sådan reglering får emellertid anses ha uppkommit när det gäller förvärv av aktier och andelar i företag. Enligt uttalanden från konstitutionsutskottet behövs alltid riksdagens medgivande för att staten ska kunna förvärva aktier eller bilda ett aktiebolag. Detta synsätt har tillämpats även när det gäller obetydliga belopp och vederlagsfria förvärv. Utredningen förslår nu att en ny bestämmelse införs i lagen om att regeringen inte utan riksdagens bemyndigande får förvärva aktier eller andelar i ett företag, tillskjuta kapital eller på annat sätt öka statens röst- eller ägarandel i ett företag. Regeringens befogenhet att förvärva aktier som ett led i förvaltningen av

egendom som tillfallit staten genom testamente eller gåva bör också läggas fast i lagen.

Staten ställer ut garantier och ger lån till andra rättssubjekt än staten. Garantierna och lånen avser sammantagna mycket stora belopp. I regeringsformen och i budgetlagen finns bestämmelser om regeringens befogenheter att ställa ut garantier. Såväl lånen som garantierna är många gånger förknippade med inte obetydliga risker för förluster. Trots att riskerna för förluster ofta är desamma vid utlåning som då garantier ställs ut saknas det bestämmelser om utlåning som motsvarar bestämmelserna om garantier. Utredningen föreslår att en sådan reglering införs i budgetlagen och att bestämmelserna för garantiverksamheten och för utlåningsverksamheten får ett likartat innehåll. Utredningens förslag syftar till att utlåning och garantier ska få en lika noggrann budgetprövning som stöd finansierade med anslag. Utredningen föreslår att lån där den förväntade förlusten är låg ska få finansieras med lån i Riksgäldskontoret. Vidare innebär den föreslagna regleringen att en ränta eller avgift ska tas ut för ett lån eller en garanti som motsvarar den förväntande kostnaden för lånet eller åtagandet. Riksdagen kan dock besluta att en ränta eller avgift inte ska tas ut eller att räntans storlek ska vara en annan än den som anges i lagen. Den del av räntan eller avgiften som avser förväntad förlust bör föras till konton i Riksgäldskontoret. De medel som tillförts kontona bör användas för att täcka konstaterade förluster vid statens garanti- och långivning.

För närvarande är bestämmelserna i budgetlagen om årsredovisningen för staten kortfattade. Regeringen beslutar själv närmare om årsredovisningens innehåll, vilka verksamheter den ska omfatta och hur resultaträkningen, balansräkningen och finansieringsanalysen ska ställas upp. Riksrevisionen har flera gånger påtalat att den anser det olämpligt att regeringen på detta sätt själv kan besluta om hur den egna redovisningen till riksdagen ska utformas. Utredningen föreslår därför att vissa grundläggande bestämmelser införs i budgetlagen om innehållet i årsredovisningen för staten.

*Bestämmelsernas utformning*

Vid behandlingen 1996 av regeringens proposition om budgetlagen tog konstitutionsutskottet upp frågan om huruvida vissa av de föreslagna bestämmelserna borde placeras i budgetlagen eller riksdagsordningen. Konstitutionsutskottet ansåg att vissa bestämmelser i den föreslagna budgetlagen påverkade formerna för riksdagens handlade och att det var olämpligt att budgetlagen innehöll bestämmelser som direkt riktade sig till riksdagen. Utredningen har så långt det varit möjligt beaktat dessa synpunkter och föreslår att aktuella bestämmelser formuleras om så att de riktar sig till regeringen, och inte som tidigare till riksdagen.

*En samlad budgetlag*

De föreslagna ändringarna är så omfattande att de motiverar att en ny lag införs. Lagen om statsbudgeten har under lång tid kommit att i dagligt tal benämnas ”budgetlagen”. Utredningen anser att den nya lagen bör införas och att den ges namnet budgetlag. Den nya lagen kommer att innehålla närmare 70 paragrafer och utredningen har därför funnit skäl att dela in lagen i kapitel. Utredningen föreslår vidare att budgetlagen inte bara ska omfatta tidigare bestämmelser i lagen om statsbudgeten, utan också bestämmelserna i lagen (1988:1387) om statens upplåning och skuldförvaltning.

Den nya lagen bör träda i kraft den 1 januari 2011.

# 5

# Uppföljning av sysselsättningspolitiken

# 5 Uppföljning av sysselsättningspolitiken

**Sammanfattning**

- Sysselsättningspolitikens viktigaste uppgift är att öka den sysselsättningsnivå som är förenlig med stabil inflation och ekonomisk balans i övrigt, dvs. det är den varaktiga sysselsättningen som ska öka.
- Läget på arbetsmarknaden är allvarligt, men det finns nu tydliga tecken på att krisen varken blir lika djup eller långvarig som bedömdes i budgetpropositionen för 2010. Regeringen bedömer att sysselsättningen börjar öka igen under 2010, samtidigt som arbetslösheten börjar falla. Vändningen kommer således ungefär ett år tidigare än vad som tidigare bedömdes.
- Sysselsättningspolitikens viktigaste uppgift under lågkonjunkturen är att motverka att krisen får långvariga effekter på arbetsmarknaden. Den långsiktiga sysselsättningspolitiken har därför kompletterats med i huvudsak tillfälliga åtgärder som stimulerar efterfrågan, dämpar sysselsättningsfallet och motverkar en varaktigt hög arbetslöshet.
- Regeringen bedömer att det inte finns något behov av ytterligare stora stabiliseringsåtgärder. Det är dock motiverat med vissa insatser för att underbygga återhämtningen och fånga upp dem som står längst från arbetsmarknaden.
- Regeringen bedömer att den hittills förda sysselsättningspolitiken är ändamålsenlig. Politikens inriktning ligger därmed fast.

## 5.1 Högre sysselsättning leder till ökad välfärd

Den ekonomiska politiken ska bidra till en så hög välfärd som möjligt, samtidigt som välfärden ska komma alla till del. Sysselsättningspolitiken är en del av den ekonomiska politiken. Den bidrar till högre välfärd genom åtgärder som leder till att människors kunskaper, kompetens och vilja att arbeta tas tillvara på bästa sätt.

Sysselsättningspolitikens viktigaste uppgift är att öka den sysselsättningsnivå som är förenlig med stabil inflation och ekonomisk balans i övrigt, dvs. det är den varaktiga sysselsättningen som ska öka. Något förenklat finns det två övergripande skäl till varför sysselsättningspolitiken kan bidra till högre välfärd för alla: den underlättar finansieringen av den offentliga sektorn och den minskar utanförskapet.

*Den offentliga sektorns finansiering kräver en hög sysselsättningsnivå*

En generös och offentligt finansierad välfärd kräver att en stor andel av befolkningen arbetar, eftersom förvärvsarbete är den viktigaste skattebasen i ekonomin.[27] När fler arbetar frigörs dessutom resurser i den offentliga sektorn eftersom utgifterna för bl.a. arbetslöshetsersättning och ekonomiskt bistånd (socialbidrag) minskar. Detta skapar i sin tur utrymme för att förbättra kvaliteten i exempelvis skolan eller äldre-

[27] Det är det totala antalet arbetade timmar som är av betydelse för finansieringen av den offentliga sektorn. Det totala antalet timmar kan öka dels genom att fler personer arbetar, dels genom att de som redan har ett jobb arbetar fler timmar.

omsorgen och bidrar till att skatteuttaget kan minskas.

Eftersom alla i samhället drar nytta av de tjänster som den offentliga sektorn tillhandahåller, så som rättsväsende, infrastruktur, barnomsorg, utbildning och olika försäkringar vid inkomstbortfall, är det viktigt att så många som möjligt arbetar och därmed bidrar till finansieringen av dessa tjänster. När fler bidrar till försörjningen upprätthålls också viljan hos medborgarna att bidra till den gemensamma sektorns finansiering.

Argumentet att många ska bidra till finansieringen av den offentliga välfärden ska inte tolkas som att andra aktiviteter än arbete är utan värde för individen eller samhället i stort. Två uppenbara exempel är utbildning och att ta hand om barn. Även om de allra flesta människor värderar offentlig välfärd positivt, värderar de också möjligheterna att kunna anpassa hur mycket de vill arbeta beroende på vilken fas i livet de befinner sig i. Men ju större omfattning på den offentliga välfärden som efterfrågas, desto större blir också kraven på att delta i arbetslivet.

Dessutom kommer den demografiska utvecklingen med en större andel äldre att medföra en ökad belastning på de offentliga finanserna, bl.a. genom att kostnaderna för äldreomsorg och sjukvård ökar. För att nivån på den offentligt finansierade välfärden ska kunna upprätthållas utan höjd skatt på arbetsinkomster (eller andra skatter) är det därför nödvändigt att det totala antalet arbetade timmar ökar.[28]

*Utanförskapet är det andra viktiga skälet*

Det omfattande utanförskapet indikerar att betydligt fler än de som räknas som arbetslösa kan ha arbetsmarknadsrelaterade problem. Utanförskapet är kostsamt för samhället, eftersom värdefull produktion och skatteintäkter går förlorade när arbetskraften inte tas i anspråk. För de personer som drabbas tillkommer kostnader i form av risk för ohälsa, brist på gemenskap och den stress som kan vara förknippad med att sakna ett arbete. Att försörja sig själv skapar också ökade möjligheter för enskilda och familjer att bestämma över den egna vardagen. En varaktigt högre sysselsättning genom ett minskat utanförskap leder därför till ökad välfärd.

*Ett ramverk för sysselsättningspolitiken*

Det finns många vägar att gå för att varaktigt öka sysselsättningen. För att bedöma vilka åtgärder som är prioriterade eller rimliga att vidta är det viktigt att ha ett väl underbyggt beslutsunderlag. Regeringen måste ha kunskap om vilka de väsentliga problemen på arbetsmarknaden är som bidrar till att hålla ner den varaktiga sysselsättningen. Dessutom behövs information om vilka åtgärder som kan antas lösa problemen på bästa sätt. Därtill är det viktigt att veta huruvida de åtgärder som regeringen har genomfört är framgångsrika eller om politikens inriktning behöver läggas om.

Regeringen anser att prioriteringar inom sysselsättningspolitiken ska bygga på en grundlig analys av dessa frågeställningar. Därför har regeringen utvecklat ett ramverk för sysselsättningspolitiken som syftar till att politiken på ett så effektivt sätt som möjligt ska bidra till varaktigt högre sysselsättning och därmed högre välfärd. Centrala delar i arbetet med ramverket är att diskutera 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.

*Regeringens prioriteringar*

Regeringen bedömer att en politik för en varaktigt högre sysselsättning kräver ett brett åtgärdsprogram som minskar såväl arbetslösheten som sjukfrånvaron och som ökar arbetskraftsdeltagandet. Det är också nödvändigt med åtgärder som speciellt ökar sysselsättningen bland unga, äldre, utrikes födda, personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och personer med kort utbildning.

Regeringens långsiktiga sysselsättningspolitik fokuserar på åtgärder som stärker utbudet av arbetskraft. Erfarenheterna visar att det är utbudet av arbetskraft som på sikt bestämmer sysselsättningen. Men det är också viktigt att komplettera åtgärder som stärker utbudet med åtgärder som ökar efterfrågan på personer med en svag förankring på arbetsmarknaden.

Regeringens krisstrategi är att värna jobben genom åtgärder som både dämpar fallet i sysselsättning och motverkar att arbetslösheten biter sig fast på höga nivåer.

[28] Sambandet mellan utvecklingen på arbetsmarknaden och hållbarheten i de offentliga finanserna diskuteras närmare i avsnitt 12.

*En uppföljning av sysselsättningspolitiken*
Sysselsättningsramverket används i detta avsnitt för att följa upp regeringens sysselsättningspolitik. Utvecklingen på arbetsmarknaden redovisas i avsnitt 5.2. I avsnitt 5.3 beskrivs de strategier regeringen valt för att öka den varaktiga sysselsättningen och för att motverka den ekonomiska krisens negativa effekter på den varaktiga sysselsättningen. I avsnittet beskrivs även hur arbetsmarknadspolitiska program ska anpassas när arbetsmarknaden börjar återhämta sig från krisen. I avsnitt 5.4 presenteras indikatorer som beskriver om de åtgärder regeringen hittills vidtagit faktiskt bidrar till varaktigt högre sysselsättning. I avsnitt 5.5 redogörs för de åtgärder regeringen aviserar i denna proposition. I avsnitt 5.6 redovisas hur arbetet med att varaktigt öka sysselsättningen kan fortsätta. I ett appendix till detta avsnitt redovisas regeringens slutsatser gällande målen för sysselsättningspolitiken samt de satsningar på arbetsmarknadsstatistiken som regeringen gjort.

## 5.2 Utvecklingen på arbetsmarknaden

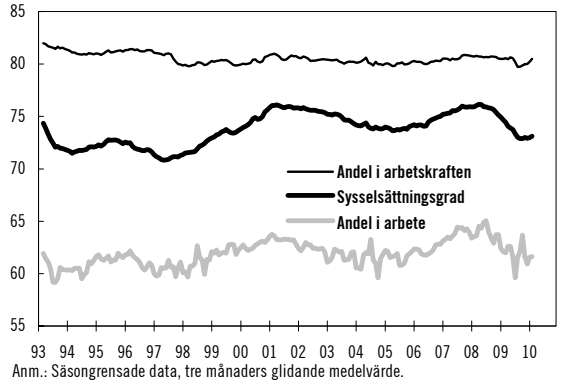
I detta avsnitt fokuseras på utvecklingen på arbetsmarknaden sedan den djupa lågkonjunkturen inleddes i slutet av 2008. Avsnitt 5.2.1 inleder med en analys av de konsekvenser som den ekonomiska krisen haft på aggregerad nivå. I avsnittet diskuteras konsekvenserna av långvarigt hög arbetslöshet och hur krisen har drabbat olika yrkesgrupper och regioner. I avsnitt 5.2.2 analyseras hur krisen har påverkat grupper med en svag förankring på arbetsmarknaden och i avsnitt 5.2.3 analyseras hur arbetskraftsefterfrågan har förändrats.

### 5.2.1 Allvarligt läge på arbetsmarknaden men en vändning i sikte

Från 2006 till och med andra kvartalet 2008 utvecklades arbetsmarknaden mycket positivt.[29] Arbetskraftsdeltagandet ökade samtidigt som sysselsättningen och andelen personer i arbete steg kraftigt (se diagram 5.1). Ökningen av andelen personer i arbete berodde till stor del på att sjukfrånvaron minskade kraftigt, främst bland kvinnor (se diagram 5.2).[30] Även arbetslösheten minskade mellan 2006 och 2008, från 7,1 procent till 6,2 procent i årsgenomsnitt. Den gynnsamma utvecklingen berodde till en del på det goda konjunkturläget och till en del på regeringens politik.

**Diagram 5.1 Arbetskraft, sysselsättning och personer i arbete, 16–64 år**

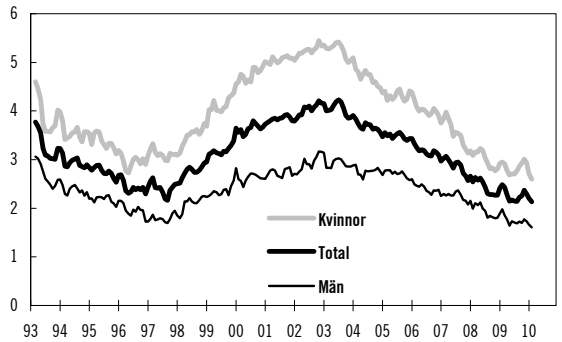
*Procent av befolkningen*




Anm.: Säsongrensade data, tre månaders glidande medelvärde.
Källor: Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet.

**Diagram 5.2 Sjukfrånvarande, 16–64 år**

*Procent av sysselsatta*




Anm.: Säsongrensade data, tre månaders glidande medelvärde.
Källor: Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet.

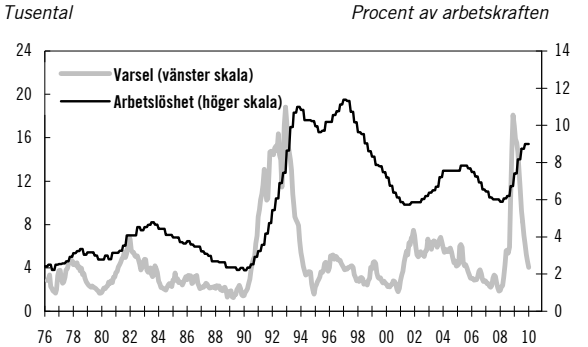
Under hösten 2008 ändrades förutsättningarna på arbetsmarknaden dramatiskt. Den internationella ekonomiska krisen spred sig snabbt över världen och slog hårt mot den svenska ekono-

[29] Om inget annat anges avser statistiken Statistiska centralbyråns arbetskraftsundersökningar (AKU) för åldersgruppen 15–74 år enligt internationell definition. Anledningen till att åldersgruppen 16–64 år används i vissa diagram är att det saknas längre tidsserier för åldersgruppen 15–74 år.

[30] Kvinnor har under lång tid haft högre sjukfrånvaro än män. Sjukfrånvaron bland kvinnor har dessutom varierat mer än bland män. Både ökningen av sjukfrånvaron under slutet av 1990-talet och minskningen av sjukfrånvaron sedan 2003 har varit större bland kvinnor än bland män.

min. Detta tog sig uttryck i ett stort fall i efterfrågan och en kraftigt minskad produktion i många branscher, särskilt inom exportindustrin. Återverkningarna på arbetsmarknaden visade sig snabbt. Diagram 5.3 visar att antalet varsel om uppsägning ökade mycket snabbt under hösten 2008 och låg kvar på relativt höga nivåer under nästan hela 2009. Ökningen av antalet varsel var fullt jämförbar med situationen under 1990-talskrisen. Detta var en av flera indikatorer som tydde på att krisen skulle bli djup och långvarig samt att arbetslösheten skulle stiga till nivåer liknande de på 1990-talet.

**Diagram 5.3 Varsel och arbetslöshet, 15–74 år**




Anm.: Säsongrensade data. Brott i jämförbarheten kv2 1993 och kv1 2001 vad gäller arbetslöshet.
Källor: Arbetsförmedlingen, Konjunkturinstitutet och Statistiska centralbyrån.

Arbetsmarknaden utvecklades dock betydligt bättre under hösten 2009 än vad som befarades i budgetpropositionen för 2010. Antalet varsel sjönk snabbt tillbaka till mer normala nivåer. År 2009 minskade sysselsättningen med 2,1 procent i årsgenomsnitt i stället för väntade 2,6 procent och arbetslösheten blev 8,3 procent i stället för väntade 8,8 procent. En faktor som bidragit till detta är att sysselsättningen i flera tjänstebranscher varit oväntat hög och t.o.m. ökat inom t.ex. den del av näringslivet som producerar hushållstjänster.[31] Krisen tycks således inte ha spridit sig till tjänstesektorerna i samma utsträckning som ofta varit fallet historiskt och som befarades i budgetpropositionen för 2010. På grund av minskad sjukfrånvaro har dessutom andelen i arbete under lågkonjunkturen inte minskat lika mycket som sysselsättningen.

Det finns nu tydliga indikationer på att arbetsmarknaden är på väg att stabiliseras, om än på en svag nivå. Sysselsättningen har inte fallit under de senaste månaderna och arbetslösheten har ökat i allt långsammare takt. Bedömningen är att krisen varken blir lika djup eller lika långvarig som bedömdes i budgetpropositionen för 2010 (se vidare avsnitt 3). Sysselsättningen väntas vända uppåt och arbetslösheten nedåt redan under loppet av 2010, ungefär ett år tidigare än vad som tidigare beräknats. Situationen på arbetsmarknaden är dock fortsatt allvarlig och bedöms förbli det under flera år framöver.

### Fortsatt risk för långa arbetslöshetstider

En viktig erfarenhet från andra länder och från 1990-talets djupa ekonomiska kris i Sverige är att det kan ta lång tid för arbetslösheten att sjunka tillbaka efter en uppgång. Hög arbetslöshet riskerar således att bita sig fast på höga nivåer under lång tid, s.k. persistens. Diagram 5.3 visar att arbetslösheten inte har återgått till de nivåer som gällde före krisen på 1990-talet.

Det var först i slutet av 1990-talet som arbetslösheten på allvar började minska efter krisen i början av decenniet (se diagram 5.3). En bidragande orsak till att arbetslösheten sjönk var dock att många personer som upplevde sig själva som arbetslösa deltog i arbetsmarknadspolitiska program eller utbildningssatsningar och därmed inte alltid räknades som arbetslösa.[32] Dessutom ökade sjukskrivningarna i slutet av 1990-talet till historiskt höga nivåer samtidigt som antalet personer med sjuk- och aktivitetsersättning fortsatte att öka successivt. Detta höll också tillbaka arbetslösheten.

Ytterligare en erfarenhet från 1990-talskrisen är att inskrivningstiderna, dvs. den sammanhängande tiden som en person är arbetslös eller deltar i program vid Arbetsförmedlingen, kontinuerligt blev allt längre. Runt 2000 var den

[31] Hushållstjänster inkluderar utbildning, omsorg, hälso- och sjukvård samt samhälleliga och personliga tjänster. Att sysselsättningen har ökat inom hushållstjänsterna beror bl.a. på att kommunalt finansierade tjänster blivit privat producerade, men även skattereduktionen för hushållstjänster kan ha påverkat sysselsättningen inom hushållstjänster positivt.

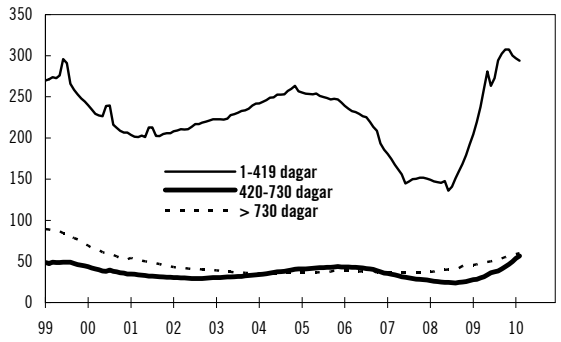
[32] Huruvida deltagare i arbetsmarknadspolitiska program eller heltidsstuderande räknas som arbetslösa beror i SCB:s arbetskraftsundersökningar (AKU) på om de sökt arbete eller inte. Eftersom sökaktiviteten ofta minskar under den tid personerna deltar i program eller i en utbildning finns en risk att de inte räknas som arbetslösa i AKU, trots att dessa personer i många fall upplever sig själva som arbetslösa och gärna skulle vilja ha ett jobb. Forskningen visar på relativt stora s.k. inlåsningseffekter av detta slag under 1990-talet.

genomsnittliga tiden drygt två år. Den höga arbetslösheten under 1990-talskrisen medförde således att många människor förlorade kontakten med arbetsmarknaden.

Arbetslöshetstiderna förlängs vanligtvis i en lågkonjunktur och den nuvarande lågkonjunkturen är inget undantag. Diagram 5.4 visar antalet arbetslösa och deltagare i program med aktivitetsstöd fördelat på inskrivningstid, dvs. den sammanhängande tiden i arbetslöshet och program med aktivitetsstöd, vid Arbetsförmedlingen. Antalet arbetslösa med relativt korta (1–419 dagar)[33] respektive långa (420–730 dagar) inskrivningstider minskade förhållandevis kraftigt under den senaste konjunkturuppgången, men har sedan andra halvåret 2008 ökat påtagligt. Antalet arbetslösa med inskrivningstider på mer än två år (mer än 730 dagar) började öka redan i slutet av 2007.

**Diagram 5.4 Antalet kvarstående arbetslösa och deltagare i program med aktivitetsstöd per månad fördelat på inskrivningstid**

*Tusental*

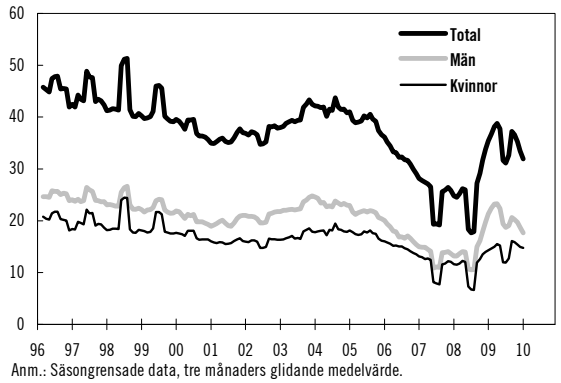



Anm.: Säsongrensade data.
Källa: Arbetsförmedlingen.

Att arbetslöshetstiderna förlängs i en lågkonjunktur beror dels på att fler blir arbetslösa, dels på att färre lämnar arbetslösheten. Diagram 5.5 visar att antalet nyinskrivna arbetslösa vid Arbetsförmedlingen steg kraftigt under slutet av 2008 och början av 2009. Antalet nyinskrivna arbetslösa ökade mer bland män än bland kvinnor, vilket inte är förvånande eftersom exportindustrin drabbats särskilt hårt under krisen. Antalet nyinskrivna arbetslösa har dock redan börjat minska och kom aldrig upp till 1990-talets nivåer.

**Diagram 5.5 Nyinskrivna arbetslösa vid Arbetsförmedlingen per månad**

*Tusental*




Anm.: Säsongrensade data, tre månaders glidande medelvärde.
Källa: Arbetsförmedlingen.

Diagram 5.6 visar andelen arbetslösa som fått osubventionerat arbete fördelat på inskrivningstid i arbetslöshet och program med aktivitetsstöd vid Arbetsförmedlingen.[34] Av diagrammet framgår att skillnaderna avseende sannolikheten att få arbete, de s.k. jobbchanserna, är stora mellan grupper med olika inskrivningstider. Fram till den senaste högkonjunkturen var jobbchanserna för personer med relativt korta inskrivningstider (1–419 dagar) ungefär dubbelt så höga som för dem med långa (420–730 dagar) inskrivningstider och närmare fyra gånger så höga som för personer som varit inskrivna i mer än två år (mer än 730 dagar). Jobbchanserna ökade tydligt för samtliga grupper under andra halvan av 2006, men för personer med långa och mycket långa inskrivningstider började jobbchanserna att minska redan runt årsskiftet 2006/07. För gruppen med relativt korta inskrivningstider fortsatte jobbchanserna emellertid att vara relativt höga under större delen av 2008. Jobbchanserna har minskat för samtliga grupper under nuvarande lågkonjunktur, men minskningen har under de senaste månaderna planat ut. Jobbchanserna för personer med långa och mycket långa inskrivningstider har minskat procentuellt mer än för personer med relativt

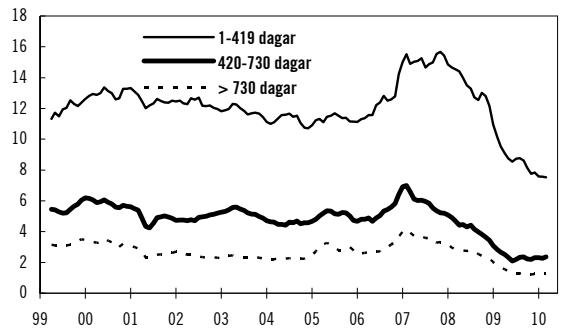
[33] Avgränsningen 419 dagar är vald då 420 dagar (eller 14 månader) motsvarar en obruten ersättningsperiod från arbetslöshetsersättningen som är 300 ersättningsdagar.

[34] Diagram 5.6 beskriver antalet personer som fått ett osubventionerat arbete (exkl. nystartsjobb) aktuell månad som andel av antalet kvarstående arbetslösa och deltagare i program med aktivitetsstöd närmast föregående månad.

korta inskrivningstider, även om skillnaderna i viss mån minskat under det senaste halvåret.

**Diagram 5.6 Utflöde till osubventionerat arbete per månad, fördelat på inskrivningstid i arbetslöshet och i program med aktivitetsstöd**

*Procent*




Anm.: Säsongrensade data, tre månaders glidande medelvärde.
Källa: Arbetsförmedlingen.

Skillnaderna i jobbchanser kan bl.a. förklaras av att de som skrivs in vid Arbetsförmedlingen har olika förutsättningar att få ett jobberbjudande, och att det är de med små möjligheter att få ett arbete som kommer att utgöra en allt större andel av de grupper som har långa inskrivningstider.

En ytterligare förklaring som ger upphov till samma mönster är att möjligheterna att få ett arbete minskar med tiden som arbetslös, bl.a. till följd av att individen kan förlora sin motivation att söka arbete, sin kompetens eller sitt yrkeskunnande. Det kan också vara så att arbetsgivare tror att personer som varit arbetslösa länge är mindre kompetenta än personer med kortare arbetslöshetstider, trots i övrigt likvärdig kompetens.

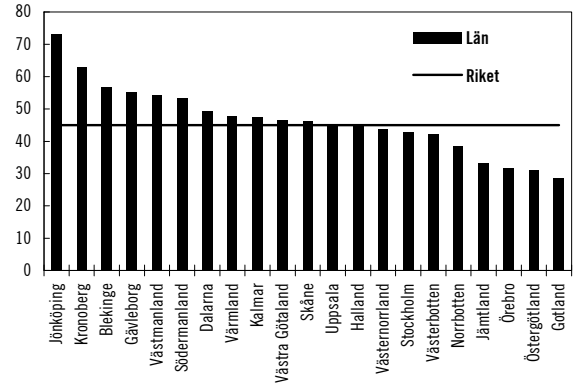
Analysen i detta avsnitt visar att personer med relativt långa arbetslöshetstider har fått särskilt svårt att få ett arbete. En fortsatt viktig uppgift för politiken de närmaste åren är således att motverka att fler korttidsarbetslösa blir långtidsarbetslösa och att stärka möjligheten för personer med långa arbetslöshetstider att få arbete.

### Regionala och yrkesmässiga obalanser riskerar att kvarstå

Tidigt i denna lågkonjunktur drabbades vissa regioner, branscher och yrken hårdare än andra. Vissa regioner fick ett stort inflöde till arbetslöshet och nu, i ett senare skede, har långtidsarbetslösheten i många av de drabbade regionerna ökat kraftigt. Detta framgår av diagram 5.7, som visar den procentuella förändringen av antalet långtidsinskrivna arbetslösa[35] vid Arbetsförmedlingen per tusen invånare i respektive län mellan fjärde kvartalet 2008 och fjärde kvartalet 2009. Diagram 5.7 visar att ökningen av andelen långtidsinskrivna arbetslösa varierar kraftigt mellan olika län. Till exempel ökade antalet långtidsinskrivna arbetslösa per tusen invånare med drygt 70 procent i Jönköpings län jämfört med ca 30 procent i Gotlands, Östergötlands och Örebro län.

**Diagram 5.7 Antalet långtidsinskrivna arbetslösa per 1 000 invånare och län, procentuell förändring mellan 4:e kvartalet 2008 och 4:e kvartalet 2009**

*Procent*




Källor: Arbetsförmedlingen och Statistiska centralbyrån.

Det är även stor skillnad på hur hårt lågkonjunkturen har slagit mot olika branscher och yrken. Industrin har drabbats hårdast av den globala lågkonjunkturen. Under 2009 minskade antalet sysselsatta inom industrin med ca 110 000 personer. Däremot ökade sysselsättningen i vissa tjänstebranscher under 2009.

En konsekvens av att krisen slagit hårdare i vissa regioner och mot vissa yrken är att obalanser på arbetsmarknaden kan byggas upp eller förstärkas. Detta medför att det på vissa delar av arbetsmarknaden kommer att bli ett stort antal arbetssökande per ledigt jobb. Ökningen av långtidsarbetslösheten indikerar att den konjunkturellt höga arbetslösheten i vissa regioner eller yrken kan bita sig fast på höga nivåer, särskilt om den geografiska och yrkesmässiga rörligheten är låg. En viktig uppgift för

[35] Avser inskrivna vid Arbetsförmedlingen med en sammanhängande inskrivningstid i arbetslöshet eller i program med aktivitetsstöd på minst 420 dagar.

politiken är således att stärka den geografiska och yrkesmässiga rörligheten i syfte att motverka en sådan utveckling.

### Men arbetskraftsdeltagandet är fortfarande högt

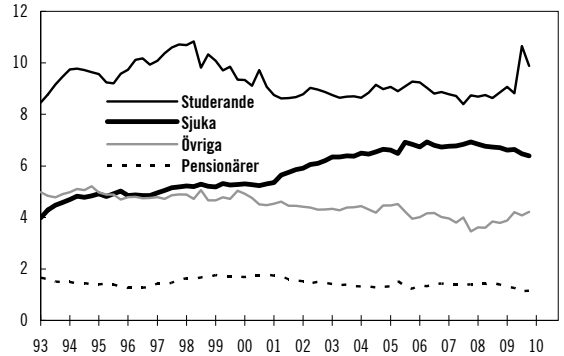
Att krisen medfört längre arbetslöshetstider är ett stort problem, men ett ännu större problem är om individer i arbetsför ålder lämnar arbetskraften permanent. Arbetskraftsdeltagandet har fallit under krisen, men fallet har avstannat under de senaste månaderna (se diagram 5.1), till skillnad från under 1990-talskrisen då arbetskraftsdeltagandet föll under tre år. Arbetskraftsdeltagandet är fortfarande över 70 procent bland 15–74-åringar och bland 65–74-åringar har arbetskraftsdeltagandet dessutom ökat kontinuerligt sedan 2006.

Andelen av befolkningen utanför arbetskraften som studerar har ökat de senaste två åren (se diagram 5.8). Delvis beror detta på att färre studerande har extrajobb och därmed inte räknas som sysselsatta, delvis beror det på att fler väljer att studera när sannolikheten att få ett jobb har minskat.

Att fler studerar är positivt, eftersom utbildning höjer individens anställningsbarhet och ökar sannolikheten att få ett jobb. Det är också önskvärt att fler utbildar sig under lågkonjunkturen eftersom alternativet för många är arbetslöshet. Däremot är det viktigt att politiken inte bidrar till att låsa in personer i utbildning när konjunkturen vänder. Av diagram 5.8 framgår också att andelen sjuka utanför arbetskraften har minskat trots krisen.

**Diagram 5.8 Huvudsaklig verksamhet för personer utanför arbetskraften, 16–64 år**

*Procent av befolkningen*



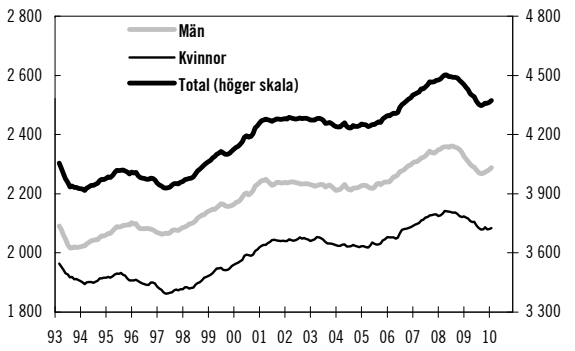

Anm.: Säsongrensade data.
Källa: Statistiska centralbyrån.

Det relativt höga arbetskraftsdeltagandet (se diagram 5.1) under lågkonjunkturen är således en bidragande orsak till varför arbetslösheten stigit kraftigt sedan lågkonjunkturen inleddes i slutet av 2008 (se diagram 5.3). Detta är viktigt att beakta vid en analys av arbetslöshetens utveckling eftersom det annars är lätt att dra felaktiga slutsatser kring utvecklingen på arbetsmarknaden och behovet av stabiliseringsåtgärder. En ökande arbetslöshet på grund av ett ökande arbetskraftsdeltagande är positivt eftersom det på sikt leder till högre sysselsättning. Erfarenheten visar nämligen att arbetslösa hittar jobb i snabbare takt än personer utanför arbetskraften.

En ökad arbetslöshet på grund av minskad sysselsättning är däremot bekymmersam eftersom det ökar risken för att arbetslösheten fastnar på höga nivåer. Diagram 5.9 visar att sysselsättningsfallet varit kraftigt sedan krisen inleddes och att det varit kraftigare bland män än bland kvinnor.

**Diagram 5.9 Antalet sysselsatta, 16–64 år**

*Tusental*




Anm.: Säsongrensade data, tre månaders glidande medelvärde.
Källor: Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet.

I säsongrensade termer minskade antalet sysselsatta i åldersgruppen 15–74 år med 130 000 personer från andra kvartalet 2008 till och med fjärde kvartalet 2009. Sett över en något längre tid har antalet sysselsatta däremot ökat. I åldersgruppen 15–74 år var nästan 70 000 fler sysselsatta 2009 än 2006 i årsgenomsnitt. Detta är anmärkningsvärt med tanke på att Sverige och många andra länder haft en av de värsta kriserna sedan 1930-talet.

För att nå målet om en varaktigt högre sysselsättning är det viktigt att upprätthålla arbetskraftsdeltagandet. Det är därför en betydelsefull uppgift för politiken att följa utvecklingen av

grupperna utanför arbetskraften och motverka att individer lämnar arbetskraften permanent.

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

Erfarenheten visar att vissa grupper, så som unga, äldre, utrikes födda, personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och personer med en utbildning på högst förgymnasial nivå, har en relativt svag förankring på arbetsmarknaden. De drabbas hårdare än andra grupper när förutsättningarna på arbetsmarknaden försämras och därför är det särskilt angeläget att följa arbetsmarknadsutvecklingen för dessa grupper. Dessutom är det viktigt att varaktigt öka sysselsättningsgraden i grupper med svag förankring på arbetsmarknaden för att säkerställa hållbarheten i de offentliga finanserna (se avsnitt 12).

#### Varför har vissa grupper arbetsmarknadsrelaterade problem?

Unga och utrikes födda som varit kort tid i Sverige har ofta arbetsmarknadsrelaterade problem därför att 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 begränsad arbetslivserfarenhet och få referenser från tidigare arbetsgivare. Detta kombinerat med relativt höga ingångslöner, och därmed höga kostnader för att anställa, kan leda till att arbetsgivare är tveksamma till att rekrytera personer från dessa grupper. En kompletterande förklaring är att arbetsrättslagstiftningen 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 är diskriminering, bristande språkkunskaper samt sämre tillgång till informella nätverk genom vilka många jobb tillsätts försvårande omständigheter. Flera av dessa problem gäller även personer med funktionsnedsättning som står långt från arbetsmarknaden. Den höga ungdomsarbetslösheten förklaras även av brister i utbildningssystemet som medför att alltför många unga lämnar gymnasieskolan utan slutbetyg. Dessutom har de stora ungdomskullarna på senare år ökat konkurrensen om utbildningsplatser och lediga jobb och försvårat ungdomarnas etablering på arbetsmarknaden ytterligare.

Äldre i Sverige har en internationellt sett hög sysselsättningsgrad. Det beror främst på den relativt höga sysselsättningsgraden bland äldre kvinnor. Sysselsättningsgraden bland äldre minskar dock snabbt med stigande ålder därför att äldre tenderar att lämna arbetskraften med avtalspension eller sjuk- och aktivitetsersättning. Arbetslösheten bland äldre är låg, men de som drabbas riskerar långa tider i arbetslöshet. Erfarenheterna från 1990-talskrisen visar att jämfört med yngre personer fick äldre personer som blev arbetslösa en betydligt svagare förankring på arbetsmarknaden under en lång tid och många lämnade till slut arbetsmarknaden. Förklaringar till äldres relativt svaga ställning på arbetsmarknaden går bl.a. att finna i anställningskostnaderna för äldre, arbetsgivarnas attityder mot äldre arbetskraft, avtalspensionssystemets utformning och normerna för utträdet från arbetslivet.

Att personer med relativt kort utbildning har problem på arbetsmarknaden beror bl.a. på att personer med längre utbildning i viss mån konkurrerar om samma jobb samt att den relativa efterfrågan på personer med kort utbildning tenderar att minska över tid. I denna grupp finns många unga som har lämnat gymnasieskolan utan slutbetyg.

Samtliga ovan nämnda grupper har en betydligt sämre arbetsmarknadssituation än befolkningen i arbetsför ålder som helhet. Det finns dock stora skillnader inom varje grupp. Detta gäller inte minst för utrikes födda, där situationen kan vara mycket olika bl.a. beroende på födelseland, hur länge personen har varit i Sverige, språkkunskaper och utbildningsbakgrund. Situationen förändras också över tid för denna grupp beroende på hur invandringen ser ut, både beträffande vilka som kommit och orsakerna till varför de kommit till Sverige. Även inom gruppen unga är skillnaderna stora, bl.a. beträffande uppnådd utbildningsnivå.

### Fortsatt svår arbetsmarknadssituation för unga och personer med förgymnasial utbildning

Tabell 5.1 redovisar hur arbetsmarknadssituationen för unga, äldre, utrikes födda[36] och personer med högst förgymnasial utbildning förändrats mellan fjärde kvartalet 2008 och fjärde kvartalet 2009. Dessa gruppers arbetsmarknadssituation jämförs i tabellen med hur situationen har förändrats för befolkningen i arbetsför ålder som helhet. Notera att en person kan ingå i flera grupper, t.ex. ingår en ung utrikes född person både i gruppen unga och i gruppen utrikes födda.

**Tabell 5.1 Grupper med svag förankring på arbetsmarknaden fördelat på arbetskraftstillhörighet, förändring mellan 4:e kvartalet 2008 och 4:e kvartalet 2009**

*Procentenheter om annat ej anges*

| | Unga (15–24 år) | Äldre (55–74 år) | Utrikes födda | Förgymn utbildning | Befolkn. (15–74 år) |
|---|---|---|---|---|---|
| Befolkning (%) | 1,8 | 1,5 | 4,5 | -3,3 | 1,1 |
| Arbetskraftsdeltagande | -1,6 | 0,1 | 0,0 | -1,5 | -0,7 |
| Sysselsättningsgrad | -3,7 | -0,4 | -2,1 | -3,1 | -2,1 |
| Andel i arbete av befolkningen | -4,3 | -1,0 | -2,7 | -3,3 | -2,9 |
| Andel frånvarande av sysselsatta[1] | 2,6 | 1,6 | 1,5 | 1,2 | 1,6 |
| Arbetslöshet | 5,2 | 0,8 | 3,2 | 3,7 | 2,1 |
| Andel ej i arbetskraften av befolkningen | 1,6 | -0,1 | 0,0 | 1,5 | 0,7 |

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

Tabellen visar att arbetsmarknadssituationen för framför allt ungdomar (15–24 år) och personer med högst förgymnasial utbildning har försämrats mer än för övriga grupper. Fjärde kvartalet 2009 var ungdomsarbetslösheten nästan tre gånger högre än arbetslösheten i hela befolkningen (24,0 procent jämfört med 8,3 procent). De senaste månaderna har dock ungdomsarbetslösheten inte längre ökat.

Den höga ungdomsarbetslösheten är mindre allvarlig än den förefaller vara vid en första anblick eftersom ungdomsarbetslösheten nästan till hälften utgörs av personer som studerar på heltid. Ungdomsarbetslösheten karakteriseras vidare av huvudsakligen korta arbetslöshetstider, dvs. det är många som blir arbetslösa men de flesta hittar snabbt ett jobb. Långtidsarbetslösheten är således betydligt lägre bland unga än i befolkningen som helhet. Till viss del är det ett resultat av att unga håller på att etablera sig på arbetsmarknaden.

Emellertid är upprepade arbetslöshetsperioder vanligare bland ungdomar och forskningen visar att tidigt upplevd arbetslöshet ökar risken för en svag förankring på arbetsmarknaden under många år. En grupp unga med särskilt allvarliga problem på arbetsmarknaden är de som lämnat utbildningssystemet utan fullständiga gymnasiebetyg. Denna grupp riskerar långa tider i arbetslöshet. Det är också bekymmersamt att en stor grupp unga varken studerar, arbetar eller söker jobb.

Tabell 5.1 visar också att personer med högst förgymnasial utbildning har haft en sämre arbetsmarknadsutveckling än övriga grupper. Denna grupp har under lång tid haft det särskilt svårt på arbetsmarknaden. När tillgången på ledig arbetskraft ökar, t.ex. genom ökad arbetslöshet, tenderar kraven på utbildning att öka vid rekryteringar. Arbetssökande med kort utbildning får därmed svårare att konkurrera om jobben.

Arbetsmarknadssituationen för äldre (55–74 år) har utvecklats mindre negativt än för befolkningen som helhet under den aktuella perioden. Arbetskraftsdeltagandet bland äldre har t.o.m. ökat något. Arbetslösheten bland äldre, som var 4,8 procent fjärde kvartalet 2009, är förhållandevis låg, men de som drabbas riskerar att fastna i långtidsarbetslöshet. Äldre som riskerar arbetslöshet tenderar också att lämna arbetsmarknaden med avtalspension. En ökad arbetslöshet bland äldre riskerar därmed att medföra ett minskat arbetsutbud under flera år framöver.

Arbetslösheten har ökat mer bland utrikes födda än i befolkningen som helhet. Trots att det har varit en stor befolkningsökning bland utrikes födda, har dock arbetskraftsdeltagandet varit oförändrat och sysselsättningsgraden har inte minskat mer än för befolkningen som helhet mellan fjärde kvartalet 2008 och fjärde kvartalet

[36] Det är främst personer födda utanför Europa som har stora arbetsmarknadsproblem. Det är dock inte möjligt att kvartalsvis dela upp gruppen utrikes födda efter födelseregion i AKU.

2009. Det finns dock stora skillnader inom gruppen utrikes födda.[37]

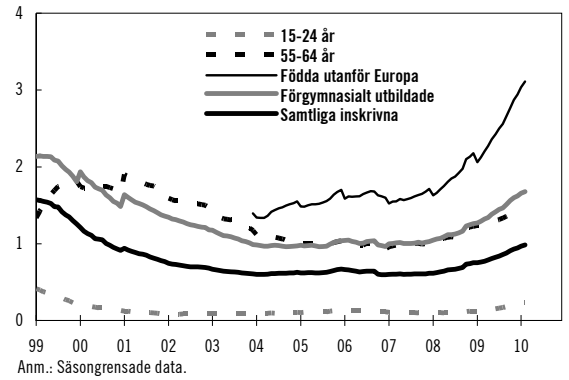
När det gäller personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga saknas motsvarande statistik. I stället genomför Statistiska centralbyrån vartannat år en tilläggsundersökning till arbetskraftsundersökningarna som riktas till personer med funktionsnedsättning (16–64 år).[38] Den senaste undersökningen, som avser fjärde kvartalet 2008, visar att såväl arbetskraftsdeltagande som sysselsättningsgrad var betydligt lägre bland personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga (55 respektive 50 procent) än bland personer utan funktionsnedsättning (81 respektive 77 procent).[39] Skillnaderna har varit relativt konstanta över tid. Även arbetslösheten, enligt den äldre definitionen, var betydligt högre bland personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga än bland personer utan funktionsnedsättning (9,1 procent jämfört med 4,6 procent). Undersökningen ger inga indikationer på att lågkonjunkturen vid undersökningstillfället i slutet av 2008 hade påverkat funktionsnedsatta med nedsatt arbetsförmåga mer än andra grupper. Mer aktuell data saknas dock för denna grupp.

### Arbetslösa äldre och personer födda utanför Europa har svårt att få arbete

Konjunkturnedgångar medför vanligtvis förlängda arbetslöshetstider för grupper med relativt svag förankring på arbetsmarknaden och den här konjunkturnedgången utgör inget undantag. Detta bekräftas av diagram 5.10, som visar antalet arbetslösa och deltagare i program med aktivitetsstöd med en inskrivningstid, dvs. den sammanhängande tiden i arbetslöshet och i program med aktivitetsstöd, vid Arbetsförmedlingen på mer än 730 dagar (mer än två år), som andel av befolkningen i respektive grupp.[40] Ökningen har varit särskilt stor bland personer födda utanför Europa. Diagrammet visar också att andelen ungdomar med en inskrivningstid på mer än två år fortfarande är relativt låg även om den har ökat. I denna grupp finns många unga som saknar slutbetyg från gymnasiet.

**Diagram 5.10 Kvarstående arbetslösa och deltagare i program med aktivitetsstöd med en inskrivningstid på mer än två år, per månad, fördelat på olika grupper**

*Procent av befolkningen*




Anm.: Säsongrensade data.
Källa: Arbetsförmedlingen.

De förlängda arbetslöshetstiderna för svaga grupper är resultatet av att fler blir arbetslösa samtidigt som färre lämnar arbetslösheten. Diagram 5.11 visar andelen av befolkningen som är nyinskrivna och arbetslösa vid Arbetsförmedlingen uppdelad på olika grupper. Andelen

[37] Det finns flera tänkbara förklaringar till att vissa grupper av utrikes födda har klarat krisen relativt bra. Till exempel arbetar många utrikes födda i branscher som inte har drabbats av krisen i särskilt stor utsträckning. Sedan den 15 december 2008 finns också en ny lag som reglerar arbetskraftsinvandring. Enligt lagen är arbetskraftsinvandringen helt styrd efter vad företagen efterfrågar för arbetskraft och mindre reglerad än tidigare. Detta kan betyda att fler nyanlända utrikes födda har arbete när de kommer till Sverige.

[38] Med funktionsnedsättning avses i undersökningen att personen har nedsatt syn eller hörsel, tal- eller röstproblem, rörelsehinder, allergi eller någon form av psykisk funktionsnedsättning. Personen kan också ha diabetes, hjärt-/lungproblem, mag-/tarmsjukdom, psoriasis, epilepsi, dyslexi eller något liknande. En person kan ha mer än en funktionsnedsättning. De som svarade ja på frågan om de tillhörde gruppen med funktionsnedsättning enligt ovanstående definition fick också frågan om personen bedömde att funktionsnedsättningen innebar att arbetsförmågan var nedsatt.

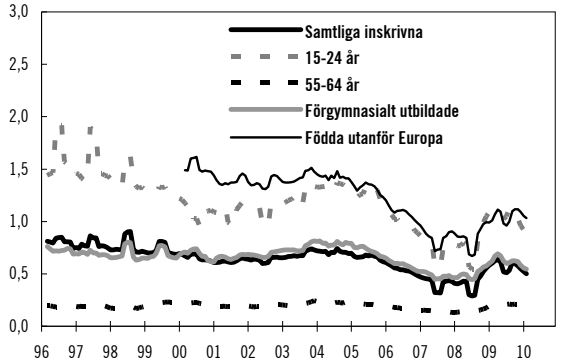
[39] SCB, Funktionsnedsattas situation på arbetsmarknaden – 4:e kvartalet 2008, Information om utbildning och arbetsmarknad 2009:3.

[40] Notera att en person kan ingå i flera grupper, t.ex. ingår en ung person som är född utanför Europa både i gruppen unga och i gruppen födda utanför Europa. I gruppen födda utanför Europa ingår inte personer födda i utomeuropeiska anglosaxiska länder (Förenta Staterna, Kanada, Australien och Nya Zeeland) därför att arbetsmarknadssituationen för personer födda i dessa länder liknar mer arbetsmarknadssituationen för personer födda i Europa än för dem som är födda i övriga världen.

nyinskrivna arbetslösa började stiga för alla grupper under andra halvåret 2008, framför allt bland ungdomar och personer födda utanför Europa. Under 2009 har ökningen av andelen nyinskrivna arbetslösa av befolkningen planat ut för samtliga grupper, men nivån är fortfarande relativt hög.

**Diagram 5.11 Nyinskrivna arbetslösa vid Arbetsförmedlingen per månad fördelat på olika grupper**

*Procent av befolkningen*

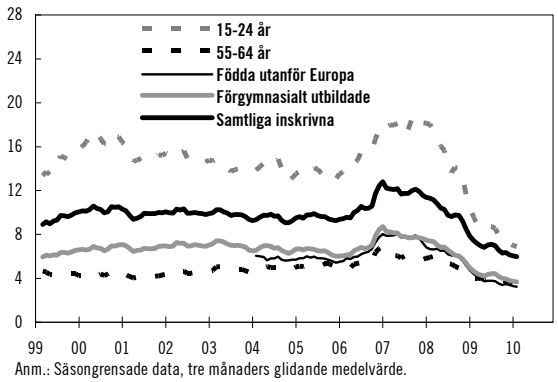



Anm.: Säsongrensade data, tre månaders glidande medelvärde.
Källor: Arbetsförmedlingen och Statistiska centralbyrån.

Även när det gäller jobbchanser, dvs. hur stor andel av de inskrivna i arbetslöshet och i program med aktivitetsstöd som fått arbete, finns det skillnader mellan olika grupper. Av diagram 5.12 framgår att ungdomar fram till 2006 hade ungefär dubbelt så stor chans att lämna Arbetsförmedlingen för ett osubventionerat arbete som personer med högst förgymnasial utbildning och personer födda utanför Europa.[41] Jobbchanserna för äldre var något lägre än för övriga grupper. Jobbchanserna började öka för samtliga grupper under 2006, främst bland ungdomar, för att sedan minska kraftigt under 2008 till följd av konjunkturnedgången. Minskningstakten avtog dock under 2009.

**Diagram 5.12 Utflöde till osubventionerat arbete per månad, fördelat på olika grupper, för personer inskrivna i arbetslöshet och program med aktivitetsstöd**

*Procent*




Anm.: Säsongrensade data, tre månaders glidande medelvärde.
Källa: Arbetsförmedlingen.

Analysen i detta avsnitt indikerar att lågkonjunkturen drabbat samtliga grupper med svag förankring på arbetsmarknaden hårt. Unga som saknar slutbetyg från gymnasiet riskerar långa arbetslöshetstider. För många unga och personer med kort utbildning kan därför utbildning vara värdefullt under lågkonjunkturen dels för att undvika stigmatiserande arbetslöshet, dels för att utbildning ökar chanserna att få ett arbete. Även för samhället är det mindre kostsamt om individerna utbildar sig under lågkonjunkturen när arbetskraftsefterfrågan är låg.

Bland äldre som riskerar arbetslöshet finns stor risk att de hamnar i långtidsarbetslöshet eller lämnar arbetskraften genom t.ex. avtalspension. Det finns därför särskilda behov av att motverka långtidsarbetslöshet bland de äldre. Utrikes födda, främst de som är födda utanför Europa, riskerar också långa tider i arbetslöshet och är dessutom överrepresenterade bland arbetssökande som är beroende av ekonomiskt bistånd. Detta beror bl.a. på att utrikes födda som varit en kort tid i Sverige i mindre utsträckning än andra kvalificerar sig för arbetslöshetsersättning.

### 5.2.3 Arbetskraftsefterfrågan har bottnat

De höga varseltalen under 2009 var ett resultat av ett kraftigt fall i arbetskraftsefterfrågan. Som framgår av diagram 5.3 har antalet varsel minskat från de mycket höga nivåerna i början av 2009 till mer normala nivåer.

Diagram 5.13 visar hur arbetskraftsefterfrågan i offentlig och privat sektor förändrats sedan

[41] Diagrammet avser antalet personer som fått ett osubventionerat arbete (exkl. nystartsjobb) aktuell månad som andel av antalet kvarstående arbetslösa och deltagare i program med aktivitetsstöd närmast föregående månad.

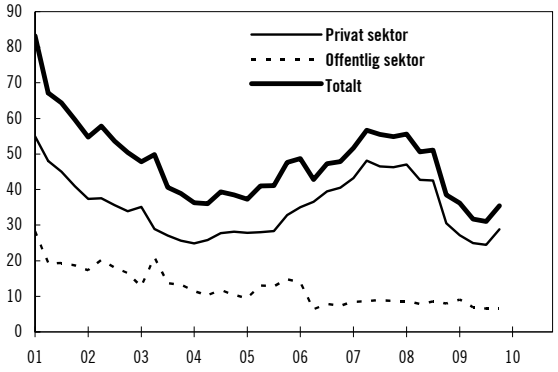
2001, mätt som antalet lediga jobb enligt Statistiska centralbyrån. Med ett ledigt jobb avses ett jobb där arbetsgivaren påbörjat en rekrytering utanför företaget.

Antalet lediga jobb kulminerade under andra kvartalet 2007 med drygt 60 000 lediga platser. I början av 2008 vände antalet lediga platser ned. Framför allt minskade antalet lediga platser i den privata sektorn.

Under fjärde kvartalet 2009 fanns det i genomsnitt drygt 32 000 lediga jobb på hela arbetsmarknaden, vilket var en minskning med 9 procent jämfört med motsvarande kvartal föregående år. Nedgången skedde främst i den offentliga sektorn. Antalet lediga jobb minskade med 21 procent i denna sektor, att jämföra med privat sektor där andelen lediga jobb minskade med 6 procent. Antalet lediga jobb i den privata sektor, där majoriteten av jobben finns, började dock öka igen under fjärde kvartalet 2009. Även Arbetsförmedlingens statistik över lediga platser bekräftar att antalet nyanmälda platser har börjat öka igen, även om nivån är mycket lägre än före krisen.

**Diagram 5.13 Lediga jobb per kvartal fördelat på sektor**

*Tusental*




Anm.: Säsongrensade data.
Källa: Statistiska centralbyrån.

Företagens anställningsplaner, enligt Konjunkturinstitutets barometer, indikerar att sysselsättningen kommer att vara ungefärligen oförändrad under första kvartalet 2010. Anställningsplanerna inom t.ex. handeln och byggindustrin är positiva, men i industrin beräknas antalet anställda fortfarande minska något under 2010.

Sammantaget indikerar dessa olika mått på arbetskraftsefterfrågan, dvs. antalet varsel, lediga jobb, nyanmälda lediga platser vid Arbetsförmedlingen samt anställningsplaner i olika branscher, att arbetskraftsefterfrågan är fortsatt låg men att den har bottnat.

### Hög sökaktivitet än viktigare när arbetskraftsefterfrågan börjar stiga

Trots att arbetskraftsefterfrågan fortfarande är låg och arbetslösheten har stigit, finns det jobb att söka. Det visar analysen ovan och det bekräftas också av tabell 5.2, som visar hur många arbetslösa eller personer utanför arbetskraften som blev sysselsatta. Av tabellen framgår att 155 000 personer som var arbetslösa eller utanför arbetskraften tredje kvartalet 2009 blev sysselsatta fjärde kvartalet 2009, vilket är 10 000 fler än under motsvarande period 2008. Detta skedde trots att konjunkturen hade försämrats. Jobbchansen, dvs. sannolikheten att gå till sysselsättning mellan två kvartal, var dock lägre fjärde kvartalet 2009 än fjärde kvartalet 2008 eftersom antalet arbetslösa och personer utanför arbetskraften var högre.[42]

Av dem som blev sysselsatta fjärde kvartalet 2009 var det drygt 17 000 arbetslösa som fick fast anställning och ca 68 000 arbetslösa som fick tidsbegränsad anställning. Av de personer som var utanför arbetskraften tredje kvartalet 2009 fick knappt 12 000 fast anställning och ca 50 000 tidsbegränsad anställning fjärde kvartalet 2009.

Av tabell 5.2 framgår också att jobbchansen är större för arbetslösa än för personer utanför arbetskraften. Chansen att få en tidsbegränsad anställning är mycket större än att få en fast anställning. Arbetslösas chans att få en tidsbegränsad anställning minskade från ca 21 procent till ca 17 procent mellan fjärde kvartalet 2008 och fjärde kvartalet 2009. Jobbchanserna minskade något även för personer utanför arbetskraften. Trots lågkonjunkturen var det relativt många som gick från tidsbegränsad till fast anställning under fjärde kvartalet 2009. Det visar att tidsbegränsade anställningar är en viktig väg till en fast förankring på arbetsmarknaden.

[42] Jobbchansen avser andelen av samtliga i ett visst tillstånd föregående kvartal som blev sysselsatta under aktuellt kvartal.

**Tabell 5.2 Antal personer (tusental) som blivit sysselsatta samt jobbchanser (procent) mellan 3:e och 4:e kvartalet 2008 respektive 3:e och 4:e kvartalet 2009**

| | | Kvartal 4 2008 | Kvartal 4 2009 | Förändring |
|---|---|---|---|---|
| Arbetslös el. ej i arbetskraften → Sysselsatt | Antal | 144,8 | 155,0 | 10,2 |
| | Jobbchans | 6,4 | 6,3 | -0,1 |
| *därav* | Antal | 14,8 | 17,4 | 2,6 |
| Arbetslös → Fast anställd | Jobbchans | 5,3 | 4,3 | -1,0 |
| *därav* | Antal | 58,3 | 68,0 | 9,7 |
| Arbetslös → Tidsbegr. anst. | Jobbchans | 21,1 | 16,8 | -4,2 |
| *därav* | Antal | 13,9 | 11,6 | -2,3 |
| Ej i arbetskraften → Fast anst. | Jobbchans | 0,7 | 0,6 | -0,1 |
| *därav* | Antal | 51,0 | 50,1 | -0,9 |
| Ej i arbetskraften → Tidsbegr. anst. | Jobbchans | 2,6 | 2,4 | -0,1 |
| Tidsbegr. anst. → Fast anställd | Antal | 77,4 | 53,2 | -24,2 |
| | Jobbchans | 10,7 | 8,1 | -2,6 |

Anm.: Notera att i gruppen sysselsatta ingår även företagare och medhjälpande hushållsmedlemmar. Flöden aktuellt kvartal avser flöden från föregående kvartal. Förändring i jobbchanser mellan 4:e kvartalet 2008 och 4:e kvartalet 2009 avser procentenheter.
Källa: Statistiska centralbyrån.

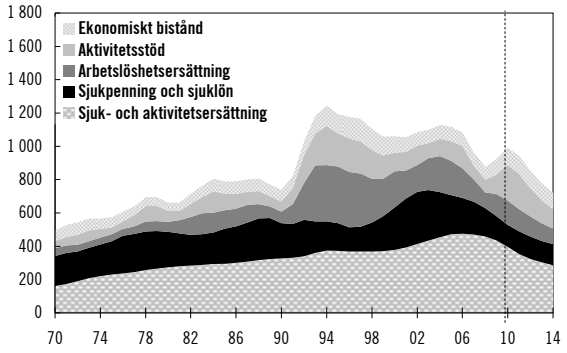
Att det finns lediga jobb även under djupa lågkonjunkturer innebär att det är viktigt att upprätthålla de arbetssökandes sökaktivitet, inte minst för att förebygga långtidsarbetslöshet. Forskningen visar också att åtgärder som stödjer aktivt jobbsökande kortar ned arbetslöshetstiderna relativt effektivt jämfört med andra insatser. Under 1990-talskrisen inriktades relativt begränsade resurser på att hjälpa de arbetssökande att söka arbete. Det ledde sannolikt till att arbetslöshetstiderna förlängdes. Det blir också mer lönsamt för arbetsgivare att utlysa lediga jobb om det finns fler kompetenta arbetssökande. Det beror bl.a. på att rekryteringen är kostsam för företagen och ju snabbare en rekrytering kan ske desto lägre blir rekryteringskostnaderna. När arbetskraftsefterfrågan börjar stiga är det därför än viktigare att arbetslösa söker jobb.

## 5.3 Regeringens strategi för högre sysselsättning

Vid regeringsskiftet 2006 var det stora problemet att allt för få personer arbetade och att möjligheterna till arbete var ojämnt fördelade mellan olika grupper.[43] En indikation på detta var att antalet personer som fick ersättning vid arbetslöshet och sjukdom samt ekonomiskt bistånd mätt som helårsekvivalenter hade ökat trendmässigt sedan 1970-talet (se diagram 5.14).[44]

**Diagram 5.14 Personer (mätt som helårsekvivalenter) som får ersättning från vissa trygghetssystem**

*Tusental*




Anm.: Utfall 1970-2009, prognos 2010-2014.
Källa: Egna beräkningar.

Den ekonomiska krisen i början av 1990-talet förvärrade situationen ytterligare genom att många människor då slogs ut från arbetsmarknaden. Vid regeringsskiftet 2006, nästan 15 år efter 1990-talskrisen, hade arbetsmarknaden ännu inte återhämtat sig. Arbetslösheten hade inte återgått till de nivåer som gällde före krisen (se diagram 5.3).

I slutet av 1990-talet ökade sjukfrånvaron till historiskt höga nivåer. Antalet sjukskrivna blev fler och sjukskrivningstiderna längre, samtidigt som antalet personer med sjuk- och aktivitetsersättning fortsatte att öka successivt. Denna utveckling skedde trots att det allmänna hälsotillståndet hade förbättrats. Sjukfrånvaron varierade dessutom väsentligt mellan olika delar av landet på ett sätt som ofta sammanföll med arbetsmarknadsläget. Sjukfrånvaron minskade visserligen 2003–2006, men till priset av en kraftig ökning av antalet personer med sjukersättning. Förändringar i lagstiftningen påskyndade över-

[43] I budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1 Förslag till statsbudget, finansplan, m.m., avsnitt 1.4) beskrivs regeringens syn på de väsentliga problemen på arbetsmarknaden mer ingående.

[44] Med helårsekvivalenter avses det antal personer som under ett år försörjs av ett ersättningssystem med full ersättning. Exempelvis blir två personer som under ett år är sjukskrivna på halvtid tillsammans en helårsekvivalent.

gången från sjukpenning till sjukersättning, vilket innebar att människor lämnade arbetsmarknaden. Vidare var vid regeringsskiftet 2006 möjligheterna till arbete ojämnt fördelade mellan olika grupper, vilket dessvärre fortfarande är fallet (se avsnitt 5.2.2).

### 5.3.1 Regeringens långsiktiga strategi för ökad sysselsättning

När regeringen tillträdde 2006 var således den i särklass viktigaste uppgiften att varaktigt öka sysselsättningen genom åtgärder som minskar sjukfrånvaron och arbetslösheten samt ökar arbetskraftsdeltagandet. En viktig uppgift var också att förbättra arbetsmarknadssituationen för grupper med en svag förankring på arbetsmarknaden. Politiken har inneburit en kombination av åtgärder som stimulerar arbetsutbudet och arbetskraftsefterfrågan samt förbättrar matchningen mellan arbetssökande och lediga platser. Denna kombination av åtgärder är nödvändig för att politiken så snabbt som möjligt ska få avsedd effekt på sysselsättningen.

#### Utbudsstimulerande åtgärder i fokus

Särskild fokus har lagts på åtgärder som ökar arbetsutbudet, eftersom erfarenheterna visar att det är utbudet som på lång sikt bestämmer sysselsättningen. Den viktigaste reformen av detta slag har varit jobbskatteavdraget som har stärkt drivkrafterna till arbete genom att göra det mer lönsamt att arbeta. Jobbskatteavdragens fyra steg och sänkt uttag av statlig skatt bedöms öka den varaktiga sysselsättningen på sikt med omkring 75 000 personer. Detta motsvarar en ökning på 100 000 årsarbetskrafter eftersom jobbskatteavdraget ökar antalet arbetade timmar mer än antalet sysselsatta (se avsnitt 3.7). Andra viktiga åtgärder för att öka arbetsutbudet har varit förändringar i arbetslöshets- och sjukförsäkringen. Sammantaget har jobbskatteavdraget och förändringarna inom arbetslöshets- och sjukförsäkringen bidragit till att arbetsutbudet stärkts och att långa tider utan arbete motverkats. Reformerna inom arbetslöshetsförsäkringen och jobbskatteavdraget har också syftat till att förbättra lönebildningen.

Regeringen har vidare lagt om arbetsmarknadspolitiken. Arbetsförmedlingen har fått ett tydligare uppdrag att förmedla arbete och de konjunkturberoende programmen har fått en tydligare inriktning mot att arbetslösa ska söka arbete. De arbetsmarknadspolitiska resurserna riktas i större utsträckning till dem som har störst behov. Möjligheterna att delta i arbetsmarknadspolitiska program utan att det inverkar på antalet ersättningsdagar i arbetslöshetsförsäkringen har avskaffats. Dessutom har möjligheterna att få en ny ersättningsperiod i arbetslöshetsförsäkringen utan att uppfylla ett nytt arbetsvillkor tagits bort. Dessa åtgärder förkortar arbetslöshetstiderna och ökar effektiviteten i programmen.

#### Kompletterande efterfrågestimulerande åtgärder nödvändiga

För att de utbudsstimulerande åtgärderna snabbt ska få avsedd effekt är det också nödvändigt med åtgärder som stimulerar efterfrågan på personer som står långt från arbetsmarknaden. För att stärka konkurrenskraften på arbetsmarknaden för personer som varit utan arbete i minst ett år finns nystartsjobb. Erfarenheter visar nämligen att subventionerade anställningar och anställningar som på annat sätt innebär en sänkt lönekostnad för arbetsgivaren är den insats som har störst effekt på sannolikheten att efter insatsen få ett arbete till rådande lönestruktur. En negativ bieffekt av subventionerade anställningar är dock att de kan ge upphov till s.k. undanträngning, dvs. andra anställningar minskar när fler får lönesubventionerade anställningar. Detta är acceptabelt eftersom nystartsjobben riktas till personer som står långt från arbetsmarknaden. Nystartsjobben leder till fler kompetenta sökanden på sikt och därmed till en varaktigt högre sysselsättning.

#### Regeringens satsning på grupper med relativt svag förankring på arbetsmarknaden

De åtgärder som vidtagits för att stärka ställningen för grupper med relativt svag förankring på arbetsmarknaden har till stor del handlat om att öka arbetsgivarnas benägenhet att rekrytera ur dessa grupper. Även vissa reformer för att öka arbetsutbudet i dessa grupper har genomförts.

För äldre är den viktigaste åtgärden för att öka arbetsutbudet det förstärkta jobbskatteavdraget

för personer som är över 65 år. För att öka efterfrågan på äldre arbetskraft har den särskilda löneskatten på lön och inkomst av aktiv näringsverksamhet avskaffats för personer över 65 år. Vidare kan personer i åldern 55–64 år få nystartsjobb i maximalt tio år, vilket är dubbelt så lång tid som personer i åldern 26–54 år.

För utrikes födda som fått uppehållstillstånd som flyktingar och anhöriginvandrare finns under de första åren i Sverige instegsjobb och nystartsjobb. Regeringen har också vidtagit åtgärder för att stärka valideringen av utländsk utbildning och annan yrkeskompetens. Dessutom har regeringen infört yrkesinriktat mentorskap och ett s.k. lyft för svenskundervisning för invandrare. En förbättrad integration på arbetsmarknaden är central för att öka arbetsutbudet bland utrikes födda. Regeringen inför därför ett nytt system för att uppnå en snabbare etablering på arbetsmarknaden för nyanlända invandrare den 1 december 2010. Det reformerade systemet innebär bl.a. att en statlig ersättning införs som stärker individens incitament både att delta i aktiviteter och att arbeta vid sidan av etableringsaktiviteter samt att Arbetsförmedlingen får en tydligare roll och ett samordnande ansvar för att påskynda den nyanländes etablering. En ny aktör införs i form av etableringslots för nyanlända.

Regeringen har utarbetat en särskild strategi för att hantera den sedan länge höga ungdomsarbetslösheten. Erfarenheten har visat att det är mycket svårt att nå framgång med arbetsmarknadspolitiska program riktade till ungdomar, då de ofta leder till inlåsning och minskad sökaktivitet. Regeringen har därför, med den i sammanhanget relativt framgångsrika danska ungdomssatsningen som förebild, introducerat jobbgarantin för ungdomar. Syftet med jobbgarantin är att unga ska få jobb eller söka sig till det reguljära utbildningssystemet. Detta ska uppnås genom en stram ersättningsnivå, aktiva förmedlingsinsatser, tydliga krav, aktiveringsåtgärder och incitament till utbildning. Unga som saknar slutbetyg från grund- eller gymnasieskola har även fått möjligheter att delta i studiemotiverande kurser på folkhögskolorna. På sikt bedömer regeringen att en väl fungerande grund- och gymnasieskola är en av de viktigaste åtgärderna för att förbättra arbetsmarknadssituationen för unga. Gymnasieskolan reformeras därför nu i syfte att göra yrkesprogrammen mer yrkesförberedande och med ett mindre teoretiskt innehåll, vilket förväntas förbättra genomströmningen och minska antalet avhopp.

I syfte att öka arbetskraftsefterfrågan har regeringen sänkt arbetsgivaravgifterna för unga. Egenavgifterna för unga har sänkts i motsvarande grad. Dessutom kan unga få nystartsjobb efter sex månader utan arbete. Regeringen har också förenklat för arbetsgivarna att anställa någon på tillfälliga kontrakt, vilket särskilt gynnar unga på arbetsmarknaden.

För att få fler personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga i arbete har regeringen ökat resurserna till lönebidrag och Samhall AB. För att ytterligare öka efterfrågan på dessa personer har regeringen höjt det maximala stödet till arbetshjälpmedel samt stödet för personligt biträde.

#### Åtgärder för att förbättra matchningen

Även åtgärder som förbättrar matchningen mellan arbetssökande och lediga platser ökar sysselsättningen. Arbetsförmedlingens tydligare uppdrag att förmedla jobb och de arbetsmarknadspolitiska programmens tydligare inriktning mot ökad sökaktivitet syftar till att förbättra matchningen.

### 5.3.2 Regeringens strategi i kristider

Den ekonomiska krisen har slagit hårt mot arbetsmarknaden. Regeringens bedömning är dock att fallet i sysselsättningen i stort sett är över och att sysselsättningen börjar öka och arbetslösheten falla under loppet av 2010.

Sysselsättningspolitikens viktigaste uppgift under lågkonjunkturen har varit, och är fortfarande, att motverka att krisen får långvariga effekter på arbetsmarknaden. Den långsiktiga sysselsättningspolitiken har därför kompletterats med huvudsakligen tillfälliga åtgärder som stimulerar efterfrågan, dämpar sysselsättningsfallet och motverkar en varaktigt högre arbetslöshet. Behovet av åtgärder varierar beroende på vilken fas i krisen ekonomin befinner sig. Det gäller såväl politikens inriktning som omfattning. I detta avsnitt beskrivs hur insatserna bör utformas i olika konjunkturlägen.

### Krisåtgärder förstärker och kompletterar den långsiktiga politiken

Flera av regeringens långsiktiga reformer är betydelsefulla även när arbetskraftsefterfrågan vikit kraftigt till följd av en lågkonjunktur, eftersom de bidrar till att förbättra arbetsmarknadens anpassningsförmåga och på sikt också skapar fler jobb. I en kraftig lågkonjunktur är det dock nödvändigt att vidta kompletterande tillfälliga åtgärder som bidrar till att färre personer drabbas av arbetslöshet och som motverkar persistens.

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

*Stimulera efterfrågan och dämpa fallet i sysselsättningen*

Vad gäller åtgärder för att dämpa sysselsättningsfallet har regeringens bedömning varit att 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. Exempel på direkt jobbskapande åtgärder som regeringen vidtagit är skattereduktioner för hushållstjänster, infrastruktursatsningar och ökade statsbidrag till kommunerna.

*Åtgärder för att motverka persistens*

Åtgärder för att motverka persistens har till stor del handlat om åtgärder som förbättrar arbetslösas konkurrenskraft. De arbetsmarknadspolitiska resurserna har riktats både till personer med korta arbetslöshetstider, för att förhindra att fler blir långtidsarbetslösa, och till långtidsarbetslösa, i syfte att stärka deras konkurrenskraft om jobben. Stödet till korttidsarbetslösa har framför allt bestått av åtgärder som stödjer och uppmuntrar dem som förlorar jobbet att fortsätta söka arbete, eftersom sådana åtgärder visat sig vara effektiva i att korta arbetslöshetstiderna. Det har också handlat om att erbjuda praktikplatser till personer som är i behov av att stärka kompetensen eller upprätthålla kontakten med arbetslivet. För att öka människors anställningsbarhet har regeringen utökat antalet studieplatser inom såväl kommunal vuxenutbildning inklusive yrkesinriktad gymnasial vuxenutbildning (yrkesvux) som högskola och universitet samt stärkt arbetslösas incitament att utbilda sig inom yrkesvux.

Jobbskatteavdraget upprätthåller arbetsutbudet både på kort och på lång sikt. Anledningen är bl.a. att jobbskatteavdraget gör arbete mer lönsamt och därmed bidrar till att öka sökaktiviteten bland personer som står utan arbete. Sammantaget medför därför jobbskatteavdraget att sysselsättningen tar fart snabbare.

Regeringen har fördubblat kompensationen till arbetsgivare i nystartsjobben för att öka långtidsarbetslösas konkurrenskraft. Dessutom kommer även den arbetsmarknadspolitiska insatsen Lyft långtidsarbetslösa till del. En mer fullständig redogörelse för de åtgärder regeringen vidtagit för att motverka krisens effekter på arbetsmarknaden finns i budgetpropositionen för 2010 och i fördjupningsrutan Regeringens åtgärder under mandatperioden i avsnitt 3.

*Krisåtgärderna bör anpassas efter konjunkturläget*

För att på ett effektivt sätt motverka krisens effekter på arbetsmarknaden är det nödvändigt att åtgärdernas omfattning och inriktning anpassas efter konjunkturläget.

I krisens akuta skede finns ett stort behov av åtgärder som dämpar fallet i sysselsättningen samt åtgärder som motverkar att arbetslösheten biter sig fast på höga nivåer, t.ex. genom åtgärder som arbetspraktik och utbildningsinsatser. Uppgiften för den aktiva arbetsmarknadspolitiken i detta skede kan något förenklat sägas vara att säkerställa att de som drabbas av arbetslöshet behåller sin motivation och anställningsbarhet under krisen. Det är dock viktigt att upprätthålla sökaktiviteten på rimliga nivåer även under detta skede eftersom det finns jobb att söka och då forskning visar att det kortar arbetslöshetstiderna effektivt jämfört med andra typer av program.

När konjunkturläget förbättras är det nödvändigt att arbetsmarknadspolitiken i större utsträckning inriktas mot att understödja konjunkturförbättringen och det är då rimligt att de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna minskar i omfattning. Det kan göras på flera sätt. Ett är att minska antalet personer som deltar i t.ex. praktik, eftersom det finns risk för att deltagarna minskar sin sökaktivitet och därmed chanserna

att få jobb. Sådana effekter är mer acceptabla när arbetskraftsefterfrågan är låg och konkurrensen om jobben är hög. När arbetskraftsefterfrågan tar fart är det dock särskilt angeläget att arbetslösa söker jobb för att den ökande efterfrågan ska leda till sysselsättning utan att överhettning och flaskhalsproblem uppstår. I denna fas är det också angeläget att bevaka arbetsmarknaden noga så att inte bristsituationer uppstår i vissa yrken och regioner, vilket också bidrar till att hämma sysselsättningstillväxten. Beredskap måste finnas för att snabbt sätta in insatser som motverkar en sådan utveckling. Det kan handla om kortare yrkesutbildningar eller åtgärder som stärker den geografiska rörligheten.

## 5.4 Har regeringens politik avsedd effekt?

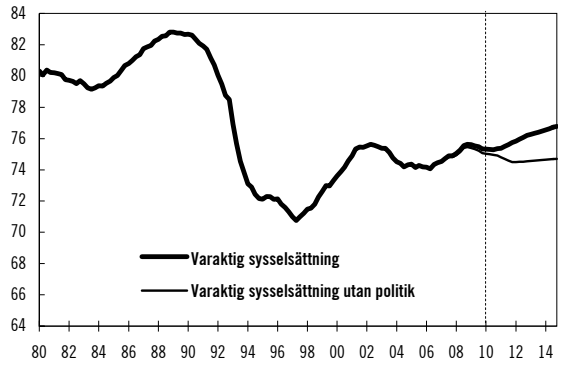
Regeringen bedömer att den varaktiga sysselsättningen ökar med 150 000 personer på sikt till följd av regeringens strukturella, dvs. permanenta, reformer och de temporära krisåtgärderna.

På lång sikt är det enbart de strukturella reformerna som har betydelse för den varaktiga sysselsättningen. Bedömningen är att den varaktiga sysselsättningen ökar med 2,7 procent, på lång skikt. Krisåtgärderna bidrar till att överbrygga krisen och därmed till att arbetsmarknaden återhämtar sig snabbare. Effekterna på den varaktiga sysselsättningen bedöms vara 25 000 personer på sikt. Effekterna av krisåtgärderna klingar dock av i takt med att persistenseffekterna minskar.

Diagram 5.15 visar den varaktiga sysselsättningsgraden och en prognos på hur den varaktiga sysselsättningsgraden skulle utvecklas med och utan de åtgärder som regeringen har vidtagit för att öka sysselsättningen.[45] Av diagram 5.15 framgår att utan regeringens åtgärder skulle den varaktiga sysselsättningsgraden minska något de kommande åren. På grund av regeringens politik bedöms däremot den varaktiga sysselsättningsgraden öka från ca 75 procent 2010 till ca 77 procent 2014.

**Diagram 5.15 Varaktig sysselsättning med och utan regeringens politik, 16–64 år**

*Procent av befolkningen*




Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Regeringens strukturella reformer och krisåtgärder påverkar inte enbart sysselsättningen, utan bedöms även öka antalet personer som arbetar, t.ex. genom att färre personer är sjukfrånvarande.[46] Regeringens reformer, särskilt jobbskatteavdraget, har också syftat till att öka antalet arbetade timmar bland de som redan arbetar. Det innebär att effekten på antalet arbetade timmar i ekonomin är betydligt större än effekten på den varaktiga sysselsättningen. Regeringens reformer bedöms på sikt öka det varaktiga antalet arbetade timmar med motsvarande ca 225 000 årsarbetskrafter (se också redogörelse i avsnitt 3.7).

Bedömningen av de långsiktiga effekterna av regeringens politik har inte ändrats på grund av krisen. Däremot bedöms krisen ha lett till att åtgärderna kommer att få fullt genomslag senare än vad som annars hade varit fallet. Eftersom majoriteten av reformerna är utbudsstimulerande åtgärder bedöms huvuddelen av sysselsättningsökningen samt ökningen i antalet årsarbetskrafter komma när arbetskraftsefterfrågan tagit fart. Regeringens bedömning baseras på den forskning som finns kring effekterna av olika åtgärder som t.ex. förändringar i skatter, socialförsäkringar och inom arbetsmarknadspolitiken. Eftersom kunskapen om effekterna är långt från fullständig är bedömningarna naturligtvis osäkra. Det gäller i synnerhet bedömningen av hur snabbt effekterna av politiken realiseras.

Det är viktigt att följa upp om de reformer regeringen genomför får avsedd effekt, bl.a. för att upptäcka om politiken behöver kompletteras

[45] Varaktig sysselsättning är den nivå på sysselsättningen som är förenlig med stabil inflation och ekonomisk balans i övrigt.

[46] Sjukfrånvarande räknas i statistiken som sysselsatta.

eller ändra inriktning. Det är emellertid en mycket komplicerad uppgift att särskilja effekterna av reformerna från andra faktorer som också påverkar sysselsättning, sjukfrånvaro eller arbetslöshet.

Ett sätt att bedöma effekterna av politiken på t.ex. antal personer i arbete eller arbetslösheten är att separera effekterna av strukturella och konjunkturella faktorer, dvs. att försöka uppskatta hur arbetsmarknaden skulle utvecklas i frånvaro av konjunktursvängningar. Strukturella förklaringsfaktorer kan t.ex. vara den demografiska utvecklingen eller regeringens reformer.

Ett annat sätt att få indikationer på om politiken har avsedd effekt är att undersöka om politiken har genomslag mer indirekt, dvs. genom s.k. kedjor av indikatorer. Till exempel avser reformerna inom arbetslöshetsförsäkringen att bidra till varaktigt högre sysselsättning genom att reformerna ökar sökaktiviteten och sannolikheten att acceptera ett jobberbjudande. Genom att följa hur sökaktiviteten utvecklats får man således en indirekt indikation på hur den varaktiga sysselsättningen påverkats.

I detta avsnitt redovisas analyser som på olika sätt indikerar om regeringens politik haft avsedd effekt. I avsnitt 5.4.1 redovisas indikatorer på om regeringens politik leder till fler i arbete genom ett minskat utanförskap. I avsnittet beskrivs ett konjunkturrensat mått på antalet personer som får ersättning från vissa ersättningssystem, de s.k. helårsekvivalenterna.[47] Utvecklingen av antalet helårsekvivalenter indikerar indirekt måluppfyllelse, dvs. varaktig ökning av sysselsättningen och personer i arbete, eftersom antalet personer som mottar ersättningar för arbetslöshet och sjukdom när effekten av konjunkturen rensats bort varierar med den varaktiga sysselsättningen. Ytterligare en indikation på ett minskat utanförskap kan fås genom att studera utvecklingen av sammanlagda ersättningstider i olika trygghetssystem.

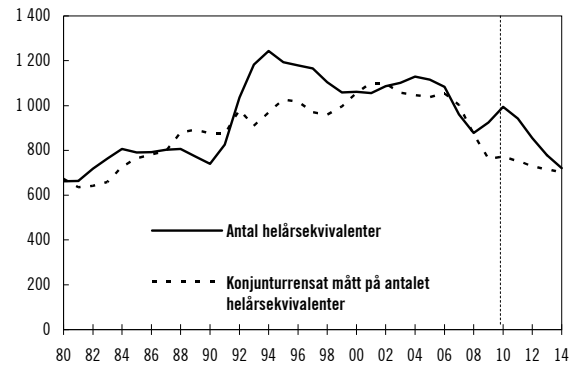
En fördjupad uppföljning av effekterna av regeringens reformer inom sjukförsäkringen finns i avsnitt 5.4.2 och inom arbetsmarknadspolitiken i avsnitt 5.4.3. Uppföljningen av politikeffekterna görs huvudsakligen genom att använda indirekta mått och s.k. kedjor av indikationer. Arbetsmarknadens anpassningsförmåga behandlas i avsnitt 5.4.4 och regeringens bedömning om sysselsättningspolitikens effekter och inriktning behandlas i avsnitt 5.4.5. En detaljerad redovisning av regeringens reformer och satsningar inom sjukförsäkringsområdet och arbetsmarknadspolitiken återfinns i budgetpropositionerna för 2008 och 2010 (prop. 2007/08:1 utg.omr. 10 och prop. 2009/10:1 utg.omr. 10 respektive utg.omr. 14).

### 5.4.1 Indikationer på om politiken leder till ett varaktigt minskat utanförskap

I diagram 5.16 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).[48] Skillnaden mellan den heldragna linjen och den streckade linjen mäter konjunkturens betydelse för antalet helårsekvivalenter.

**Diagram 5.16 Personer (mätt som helårsekvivalenter) som får ersättningar från vissa trygghetssystem**

*Tusental*




Anm.: Utfall 1980-2009, prognos 2010-2014.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

De resultat som presenteras i diagram 5.16 tyder på att minskningen av antalet helårsekvivalenter mellan 2006 och 2008 huvudsakligen (ca 80 procent) berodde på strukturella faktorer (det framgår av diagrammet genom att linjernas lutning mer eller mindre sammanfaller under

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

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

denna tidsperiod). Det kan finnas flera olika strukturella förklaringsfaktorer bakom denna utveckling, t.ex. demografiska förändringar och regeringens reformer. Strukturella faktorer tycks vara särskilt betydelsefulla för att förklara minskningen i antalet helårsekvivalenter i ohälsa. Sannolikt har t.ex. attitydförändringar och regeringens sjukförsäkringsreform bidragit till detta. Däremot tycks minskningen av antalet personer som fick någon ersättning från de arbetslöshetsrelaterade systemen mellan 2006 och 2008 huvudsakligen bero på den goda konjunkturutvecklingen.

Under en lågkonjunktur ökar antalet individer i ersättningssystemen och det finns en uppenbar risk att den konjunkturellt höga arbetslösheten får bestående effekter. Diagram 5.16 visar att de strukturella effekterna av 1990-talskrisen blev allvarliga och det konjunkturrensade måttet på helårsekvivalenterna steg därmed kraftigt. I samband med 1990-talskrisen ökade den strukturella nivån på antalet helårsekvivalenter med drygt 200 000 personer.

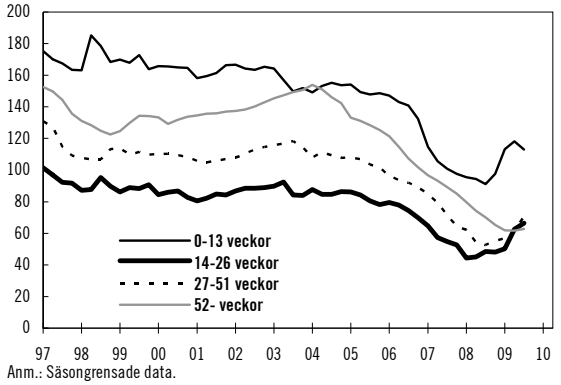
Det totala antalet personer, mätt som helårsekvivalenter, som får någon form av ersättning från ohälso- och arbetslöshetsrelaterade system ökade 2009 och förväntas fortsätta öka under 2010. Ökningen är till stor del ett resultat av att deltagare i arbetsmarknadspolitiska program beräknas öka med ca 140 000 helårsekvivalenter samt att personer som får arbetslöshetsersättning beräknas öka med ca 50 000 helårsekvivalenter mellan 2008 och 2010. Ökningen av antalet helårsekvivalenter är således i stor utsträckning kopplad till försämringen på arbetsmarknaden. Mellan 2011 och 2014, när konjunkturen förbättras, förväntas antalet personer med ersättning från trygghetssystemen åter minska.

Ökningen i antalet helårsekvivalenter under 2009 och 2010 är huvudsakligen en konsekvens av det försämrade konjunkturläget. Det syns i diagram 5.16 genom att det konjunkturrensade måttet ökar endast marginellt och räknas börja sjunka igen 2011. De negativa strukturella effekterna på arbetsmarknaden bedöms därmed inte bli alls lika omfattande som efter 1990-talskrisen. Detta kan förklaras av att arbetsmarknadens funktionssätt har förbättrats och att krisåtgärder har vidtagits. Utan regeringens reformer bedöms de negativa strukturella effekterna av konjunkturnedgången bli större.

Helårsekvivalenterna mäter både kort- och långvarigt ersättningsmottagande. Det är mer allvarligt om personer är långvarigt försörjda av olika trygghetssystem än om ersättningsperioderna är korta. Ett exempel är att ju längre tid en person är borta från arbetsmarknaden, desto mer åldras personens kunskaper. Vidare kan viljan att söka jobb påverkas av en längre period av misslyckat jobbsökande. Dessutom kan arbetsgivarna vara tveksamma till att anställa personer med långa arbetslöshets- eller sjukfrånvaroperioder (s.k. stigmatisering). Det är därför viktigt att analysera hur ersättningsperiodernas längd har utvecklats. I diagram 5.17 visas antalet personer som mottar ersättningar från vissa trygghetssystem fördelat på den totala ersättningsperiodens längd.[49] Ersättningstider som är längre än ett år har minskat sedan 2004, men minskningen har planat ut under 2009. Korta ersättningsperioder minskade från 2004 till början av 2008, men började sedan öka igen på grund av krisen.

**Diagram 5.17 Personer som får ersättning från vissa trygghetssystem fördelat på ersättningsperiodens längd**

*Tusental*




Anm.: Säsongrensade data.
Källa: Statistiska centralbyrån.

### 5.4.2 Indikationer på om reformerna inom sjukförsäkringen har avsedd effekt

Regeringen har genomfört omfattande reformer inom sjukförsäkringen som på ett övergripande plan syftar till att få fler personer i arbete. Mer specifikt betyder det reformer som skapar drivkrafter till arbete, stimulerar tidiga och aktiva insatser från berörda aktörer, stärker arbetsförmå-

[49] Ersättningsperioden avser den totala sammanhängande tiden i trygghetssystem oavsett ersättningsslag. De ersättningar som ingår är sjuk- och rehabiliteringspenning, sjuk- och aktivitetsersättning, arbetslöshetsersättning samt ersättning vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska program (aktivitetsstöd).

gan hos de sjukskrivna samt underlättar anställning av långtidssjukskrivna och personer med sjuk- och aktivitetsersättning.[50]

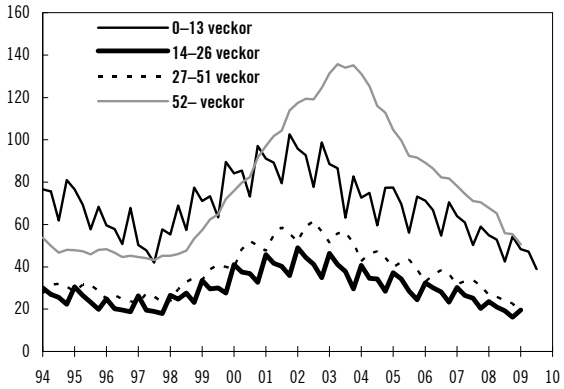
Reformerna har även genomförts i syfte att tydliggöra rollfördelningen mellan sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen. Sjukförsäkringen ska vara en inkomstförsäkring för den som saknar arbetsförmåga på grund av sjukdom eller skada. Sjukförsäkringen ska inte vara en yrkesförsäkring utan ska ge drivkrafter för individen, och alla runt omkring individen, för återgång till det tidigare arbetet eller till ett nytt arbete. Arbetslöshetsförsäkringen ska vara en omställningsförsäkring för arbetslösa.

*Antalet personer med sjukpenning minskar*

Antalet personer med sjukpenning ökade kraftigt under slutet av 1990-talet och början av 2000-talet, men har minskat kraftigt sedan 2003 (se diagram 5.18). Minskningen beror dels på att färre nya personer får sjukpenning, dels på att tiderna med sjukpenning har förkortats kraftigt. Framför allt är det de långa ersättningstiderna som minskat.

**Diagram 5.18 Personer med sjukpenning fördelat på sjukdomslängd**

*Tusental*




Källa: Statistiska centralbyrån.

Avsikten med reformerna inom sjukförsäkringen har varit att få tillbaka människor i arbete. Tack vare det utökade urvalet i arbetskraftsundersökningarna (se appendix) går det numera att mer detaljerat studera hur personer rör sig mellan olika tillstånd på arbetsmarknaden. Tabell 5.3 visar att den övervägande delen av dem som lämnade sjukfrånvaron mellan tredje och fjärde kvartalet 2009 återvände till arbete. Av 58 600 personer som lämnade sjukfrånvaro gick 42 800 personer, eller 73 procent, tillbaka till arbete.[51] Dessa siffror ligger väl i linje med de uppföljningar i form av enkätundersökningar som Försäkringskassan gjort under 2009 om vart de som lämnat sjukpenning tagit vägen.[52]

Andelen av dem som lämnade sjukfrånvaron för arbete mellan tredje och fjärde kvartalet 2009 är på samma nivå som under 2006. Antalet sjukfrånvarande har dock minskat under ett antal år. De som först lämnade sjukfrånvaro och återgick till arbete torde ha varit de som stod närmast arbetsmarknaden och hade minst problematiska sjukdomar. Det finns därför anledning att tro att den grupp som var sjukfrånvarande 2009 stod längre från arbetsmarknaden och hade svårare sjukdomsproblematik än de som var sjukfrånvarande 2006.

**Tabell 5.3 Antal personer som lämnar sjukfrånvaro mellan 3:e och 4:e kvartalet 2006 respektive 3:e och 4:e kvartalet 2009**

| | Kvartal 3-4 2006 | | Kvartal 3-4 2009 | |
|---|---|---|---|---|
| | *Antal* | *Procent* | *Antal* | *Procent* |
| Totalt antal personer som lämnar sjukfrånvaro | 64 000 | | 58 600 | |
| *därav till* | | | | |
| Arbetslöshet | 1 600 | 3 | 1 500 | 3 |
| I arbete | 48 000 | 75 | 42 800 | 73 |
| Frånvarande | 8 300 | 13 | 9 700 | 17 |
| Ej i arbetskraften | | | | |
| sjuk | 3 800 | 6 | 2 400 | 4 |
| pensionär, studerande och övriga | 2 400 | 4 | 2 100 | 4 |

Anm.: I gruppen frånvarande ingår semesterlediga, föräldralediga och övriga.
Källa: Statistiska centralbyrån.

Det är svårt att veta hur stor del av nedgången i sjukfrånvaron som beror på reformer och hur

[50] Reformerna omfattar bland annat införandet av en rehabiliteringskedja med fasta tidsgränser för prövning av arbetsförmåga, 12 månaders tidsgräns för sjukpenning, förlängd sjukpenning med lägre ersättning, krav på stadigvarande nedsättning av arbetsförmågan för rätt till sjukersättning, sänkt ersättning genom att den sjukpenninggrundande inkomsten multipliceras med faktorn 0,97, generösare regler för återgång till arbete för personer med varaktig sjukersättning (steglös avräkning av sjukersättning mot arbetsinkomst), nystartsjobb, garanti till medicinsk rehabilitering, vidareutvecklad företagshälsovård och försök med kompletterande rehabiliteringsaktörer för långtidssjukskrivna.

[51] Samma flödesstatistik kan också användas för att studera inflödet till sjukfrånvaron. Av dem som blev sjukskrivna mellan tredje och fjärde kvartalet 2009 kom 72 procent från arbete.

[52] Se t.ex. Försäkringskassans Socialförsäkringsrapport 2009:7.

mycket som beror på andra faktorer som t.ex. arbetsmarknadsläget, hälsa och demografi. En förändrad normbildning kring sjukfrånvaro är en sannolik förklaring. Den omfattande debatten kring sjukförsäkringen, som pågått sedan början av 2000-talet, har rimligen påverkat de sociala normerna och attityderna till sjukförsäkringen i gynnsam riktning. Regeringens samlade sjukförsäkringsreform hösten 2007 bör ha bidragit till att förstärka normbildningen och bör därmed ha bidragit till en fortsatt minskad sjukfrånvaro. Regeringen har även genomfört reformer som gör att det har blivit mer lönsamt att arbeta. Jobbskatteavdraget är den viktigaste reformen i detta avseende. Det finns stöd i forskningen för att detta kan ha bidragit till de minskade sjuktalen.[53]

Det finns så här långt få utvärderingar av regeringens reformer, men en studie från Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering påvisar positiva effekter av rehabiliteringskedjan.[54] Närmare bestämt visas att införandet av tidsgräns för prövning av arbetsförmågan mot hela arbetsmarknaden efter sex månaders sjukfrånvaro har minskat antalet sjukfall. Huvudsakligen har det minskade antalet sjukfall inneburit en återgång till arbete.

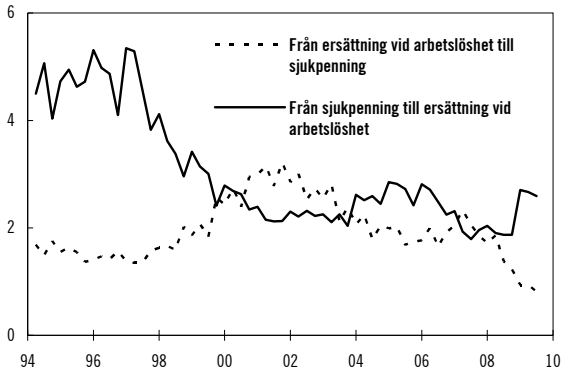
*Färre individer går från ersättning vid arbetslöshet till sjukpenning*

Sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen är inte av varandra oberoende system. Reglerna inom en socialförsäkring påverkar även beteendet inom en annan. Det är därför viktigt att olika socialförsäkringar inte innehåller motstridiga drivkrafter, att det inte finns drivkrafter att röra sig mellan systemen på ett sätt som inte varit avsikten och att rätt personer befinner sig i rätt system.

De flesta nya personer som får sjukpenning kommer från sysselsättning. Bara en liten andel utgörs av dem som är arbetslösa. Denna andel har också minskat trendmässigt under många år, särskilt kraftigt sedan 2007 (se diagram 5.19). Antalet personer som går från sjukpenning till ersättning vid arbetslöshet minskade kraftigt under 1990-talets senare hälft, men har sedan 2000 legat på en nivå motsvarande ca 2 procent av antalet personer med sjukpenning. Under 2009 ökade dock denna andel markant.

**Diagram 5.19 Flöden mellan sjukpenning och ersättning vid arbetslöshet**

*Procent*




Anm.: Ersättning vid arbetslöshet omfattar arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd. Från ersättning vid arbetslöshet till sjukpenning anger andelen av totala antalet personer med ersättning vid arbetslöshet. Från sjukpenning till ersättning vid arbetslöshet anger andelen av totala antalet personer med sjukpenning.
Källa: Statistiska centralbyrån.

Ersättningarna vid arbetslöshet och sjukdom harmoniserades 2003, vilket förmodligen har bidragit till att minska antalet personer som går från ersättning vid arbetslöshet till sjukpenning.[55] Även de reformer som genomförts under denna mandatperiod har sannolikt bidragit till att minska flödet då de tydliggjort rollfördelningen mellan ersättningssystemen och då reglerna inom sjukförsäkringen stramats upp.

Antalet personer som går från sjukpenning till ersättning vid arbetslöshet har ökat under 2009, vilket till viss del kan vara en positiv effekt av regeringens politik. Regeringen har genomfört reformer som syftar till att skapa fler vägar tillbaka till arbete genom att stärka arbetsförmågan och drivkrafterna hos de sjukskrivna. Möjligheterna att återvända till arbete är för många sjukskrivna större inom ramen för Arbetsförmedlingens verksamhet. Rehabiliteringskedjans fasta tidsgränser för prövning av arbetsförmågan bidrar till att ta tillvara människors arbetsförmåga.

[53] Se t.ex. Johansson och Palme (2005), ”Moral hazard and sickness insurance”, Journal of Public Economics 89 och Hesselius och Persson (2007), Incentive and spill-over effects of supplementary sickness compensation, IFAU Working Paper 2007:16.

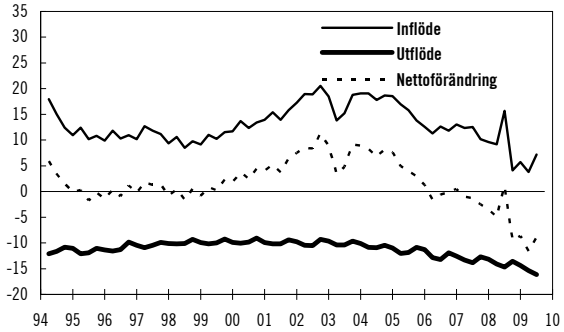
[54] Hägglund (2010), Rehabiliteringskedjans effekter på sjukskrivningstiderna, IFAU Rapport 2010:1.

[55] Förändringen innebar mer konkret att sjukpenningtaket för de arbetslösa som har maximal dagpenning sänktes så att ersättningen vid sjukdom inte kan bli högre än individens arbetslöshetsersättning.

*Antalet individer med sjukersättning minskar*
Antalet individer med sjuk- och aktivitetsersättning har minskat sedan 2006, framför allt till följd av att färre nya personer får sjukersättning (se diagram 5.20).

**Diagram 5.20 Inflöde, utflöde och nettoförändring av antalet personer med sjuk- och aktivitetsersättning**

*Tusental*




Anm.: Negativa värden betyder att antalet individer med sjuk- och aktivitetsersättning minskar.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Att färre nya personer får sjukersättning kan bero på flera faktorer, t.ex. hälsa, demografi och regeringens politik. En förklaring är att antalet personer med långa sjukskrivningstider minskat. Nästan alla nya personer som får sjukersättning hade tidigare sjukpenning. En annan förklaring är de förändrade villkoren för att bli berättigad till stadigvarande sjukersättning samt att möjligheten till tidsbegränsad sjukersättning tagits bort. Dessa förändringar gäller från och med den 1 juli 2008.

Antalet personer som lämnat sjukersättning har ökat något på senare år. Pensionsavgångar för den stora 40-talistgenerationen och utfasningen av tidsbegränsad sjukersättning är huvudförklaringarna. Regeringen har också vidtagit åtgärder för att underlätta återgången till arbete för personer med sjukersättning. Ett exempel är att personer med varaktig sjukersättning ska kunna arbeta utan att sjukersättningen omprövas. Detta kommer dock inte att innebära att färre personer får sjukersättning då dessa personer får behålla delar av ersättningen.

Att antalet personer med långa ersättningstider med sjukpenning minskat kraftigt kan förmodas bidra till att färre nya personer får sjukersättning även framöver. Samtidigt kan antalet personer som lämnar sjukersättning förmodas vara fortsatt högt de närmaste åren på grund av de fortsatt stora pensionsavgångarna i 40-talistgenerationen samt att den tidsbegränsade sjukersättning fasas ut fram till 2012. Antalet personer med sjukersättning kan därför förväntas minska de närmaste åren. Däremot förväntas antalet personer med aktivitetsersättning (19–29 år) öka något.

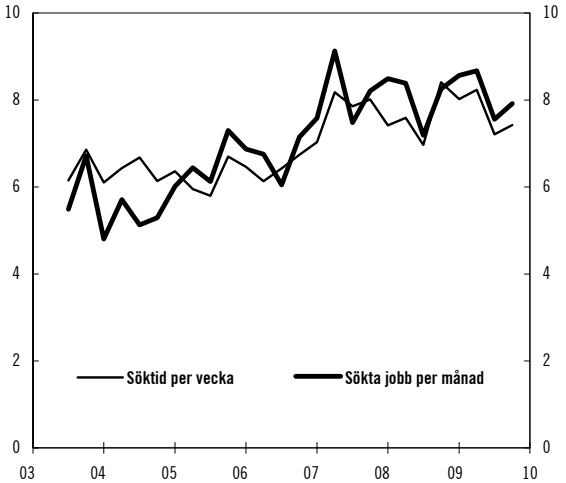
### 5.4.3 Indikationer på om regeringens arbetsmarknadspolitik har avsedd effekt

Det tar sannolikt längre tid innan de arbetsmarknadspolitiska reformerna får genomslag på sysselsättningen jämfört med t.ex. reformerna inom sjukförsäkringen. En orsak är att åtgärderna inom arbetsmarknadspolitiken riktas till grupper som saknar arbete och i stor utsträckning till personer som står långt från arbetsmarknaden. Arbetslösa som stått utan arbete under lång tid kan behöva stöd i sitt arbetssökande samtidigt som deras kompetens och yrkeskunskaper troligen behöver stärkas.

Det finns en rad indirekta indikationer på att arbetsmarknadspolitiken verkar i rätt riktning. Statistik från Arbetsförmedlingen visar att sökaktiviteten har ökat sedan hösten 2006 och att aktiviteten låg kvar på den högre nivån under hela 2009, trots det bistra läget på arbetsmarknaden (se diagram 5.21). Detta gäller både det genomsnittliga antalet timmar per vecka som de arbetslösa söker arbete och det genomsnittliga antalet jobb per månad de söker.

**Diagram 5.21 Genomsnittlig sökaktivitet för arbetslösa och programdeltagare**

*Timmar per vecka* *Antal jobb per månad*

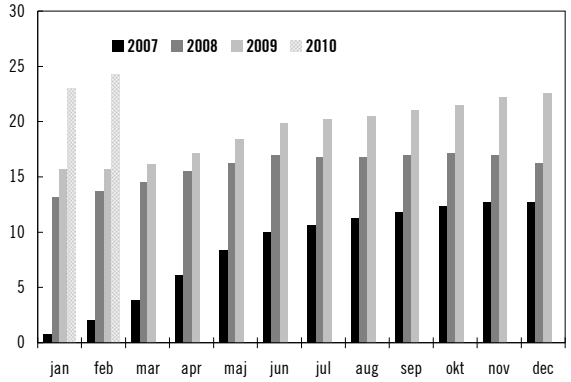



Källa: Arbetsförmedlingen.

Ytterligare en indikation på att politiken bidrar till högre sysselsättning är att allt fler får nystartsjobb.[56] Under andra halvåret 2008 låg antalet nystartsjobb relativt stabilt omkring 17 000. För att ytterligare stärka möjligheterna för långtidsarbetslösa att komma in på arbetsmarknaden fördubblades kompensationen i nystartsjobben fr.o.m. den 1 januari 2009 vid anställning av personer som fyllt 26 år. Denna förstärkning verkar ha fått avsedd effekt. Antalet personer med nystartsjobb har ökat kontinuerligt och i februari 2010 var drygt 24 000 personer anställda med nystartsjobb (se diagram 5.22).

**Diagram 5.22 Kvarstående personer i nystartsjobb**

*Tusental*




Källa: Arbetsförmedlingen.

Statistik från Arbetsförmedlingen visar också att många som har nystartsjobb tidigare hade en svag ställning på arbetsmarknaden. Av dem som hade ett nystartsjobb i slutet av februari 2010 uppgick den genomsnittliga inskrivningstiden vid Arbetsförmedlingen till mer än tre år (38 månader).[57]

En potentiellt bekymmersam utveckling framgår av diagram 5.6 i avsnitt 5.2, som visar utflödet från Arbetsförmedlingen till osubventionerade arbeten, fördelat efter inskrivningstid. Som framgår av diagrammet ökade jobbchanserna tydligt för samtliga grupper under andra halvan av 2006. Men för personer med relativt långa inskrivningstider började jobbchanserna att minska redan runt årsskiftet 2006/07. För gruppen med relativt korta inskrivningstider fortsatte jobbchanserna emellertid att vara relativt höga under större delen av 2008. Det är i dag svårt att bedöma vad denna utveckling beror på. En trolig förklaring är att de mest anställningsbara personerna i stor utsträckning lämnar arbetslösheten under högkonjunkturen och att de personer som är kvar vid Arbetsförmedlingen redan från början hade mycket små chanser att få jobb. Vilken effekt utformningen av jobb- och utvecklingsgarantin har på chanserna att få jobb är ännu för tidigt att dra några slutsatser om. Vad som talar emot att programmets utformning är en förklaring till den negativa utvecklingen är att jobb- och utvecklingsgarantin trädde i kraft den 2 juli 2007 och att utflödet tydligt vänder ned redan vid årsskiftet 2006/07. Regeringen kommer även fortsättningsvis att följa utvecklingen mycket noga.

### 5.4.4 Indikationer på om arbetsmarknadens anpassningsförmåga har förbättrats

I avsnitt 5.3 argumenterades för att regeringens långsiktiga politik inneburit att arbetsmarknaden har blivit mer anpassningsbar. Det innebär att den tid det tar för arbetsmarknaden att återhämta sig från en störning i arbetskraftsefterfrågan borde ha kortats ned till följd av reformerna, dvs. att graden av persistens i sysselsättning och arbetslöshet har minskat. Även de åtgärder regeringen vidtagit med anledning av krisen påskyndar återhämtningen genom att de bidragit till att dämpa fallet i sysselsättning och motverka persistens i arbetslösheten (se redogörelse i avsnitt 5.3.2).

Ett sätt att analysera om arbetsmarknaden är mer anpassningsbar än tidigare är att jämföra arbetsmarknadsutvecklingen under den nuvarande lågkonjunkturen med utvecklingen under 1990-talskrisen. Jämfört med samma skede under 1990-talskrisen, sex kvartal efter att krisen inleddes, har BNP-fallet varit betydligt kraftigare i denna kris. Hittills har BNP fallit med 6,7 procent och bedömningen är nu att BNP har slutat falla. Under 1990-talskrisen föll BNP med 2,1 procent under de sex första kvartalen av krisen. Sett över hela 1990-talskrisen var dock

[56] I avsnitt 5.3.1 redogörs för att subventionerade anställningar och anställningar som på annat sätt innebär en sänkt lönekostnad för arbetsgivaren är den insats som har störst effekt på sannolikheten att efter insatsen få ett arbete till rådande lönestruktur. Någon utvärdering av nystartsjobben har dock ännu inte publicerats.

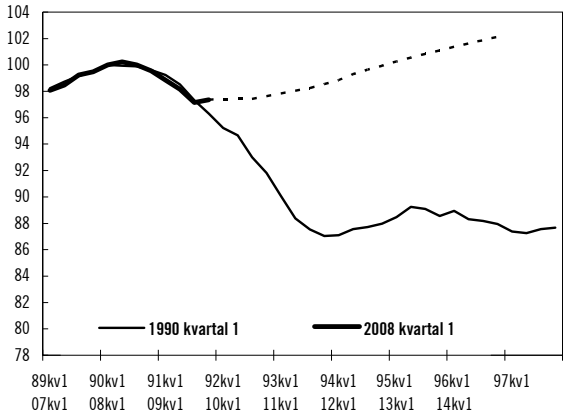
[57] Inskrivningstiden avser den totala inskrivningstiden hos Arbetsförmedlingen oavsett sökandekategori.

det totala BNP-fallet ungefär lika stort som i den nuvarande lågkonjunkturen.

Historiska samband visar att samvariationen mellan BNP och sysselsättning är stark. Eftersom BNP hittills fallit betydligt kraftigare under denna lågkonjunktur än under motsvarande fas i 1990-talskrisen borde således sysselsättningsnedgången också vara större nu. Diagram 5.23 visar emellertid att så inte är fallet. I själva verket har sysselsättningsnedgången hittills i denna lågkonjunktur varit ungefär lika stor som under 1990-talskrisen.

**Diagram 5.23 Sysselsättning under nuvarande lågkonjunktur och under 1990-talskrisen**

*Index, sista kvartal innan recessionen inleds = 100*

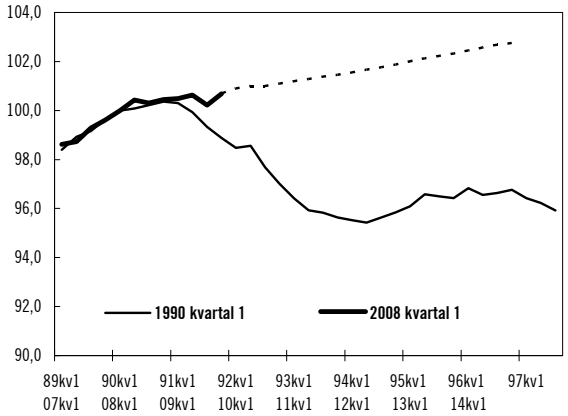



Anm.: Indexerade kvartalsförlopp, 15–74 år. Streckad linje avser egen prognos. Data t.o.m. kv 4 2000 avser länkad serie från Konjunkturinstitutet, perioden 2001 till kv 1 2005 avser Statistiska centralbyråns länkade serie.
Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

I diagram 5.23 kan man också utläsa att återhämtningen bedöms bli snabbare. Ett liknande mönster syns i diagram 5.24, som visar hur arbetskraften utvecklats under de två lågkonjunkturerna. En viktig orsak till den mer positiva utvecklingen av arbetskraften i denna lågkonjunktur är den jämförelsevis gynnsamma sysselsättningsutvecklingen. Regeringen bedömer att arbetskraften fortsätter att öka under de närmaste åren.[58] Uttryckt som andel av befolkningen har arbetskraften fallit något sedan krisen inleddes. Bedömningen är dock att fallet upphör under 2010.[59]

**Diagram 5.24 Arbetskraft under nuvarande lågkonjunktur och under 1990-talskrisen**

*Index, sista kvartal innan recessionen inleds = 100*




Anm.: Indexerade kvartalsförlopp, 15–74 år. Streckad linje avser egen prognos. Data t.o.m. kv4 2000 avser länkad serie från Konjunkturinstitutet, perioden 2001 till kv 1 2005 avser Statistiska centralbyråns länkade serie.
Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

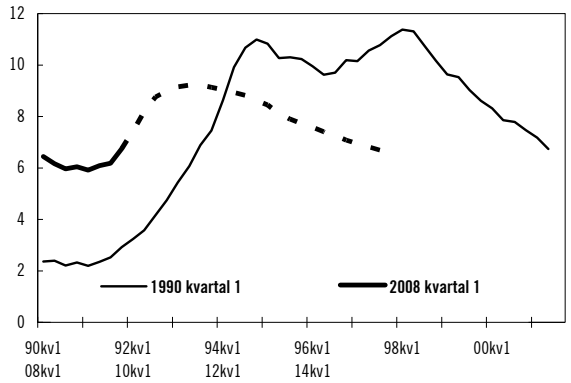
Att arbetsmarknaden klarat sig relativt sett bättre i nuvarande lågkonjunktur syns även i diagram 5.25 som illustrerar arbetslöshetens utveckling. Diagrammet visar att arbetslösheten var betydligt högre i utgångsläget under den här lågkonjunkturen, men att arbetslösheten inte bedöms nå upp till 1990-talets nivåer. Under 1990-talskrisen sexfaldigades arbetslösheten inom loppet av några år. Nu bedömer regeringen att arbetslösheten ökar från 6,1 procent 2007 till 9,2 procent 2010 i årsgenomsnitt.

[58] Utvecklingen är snarlik även om arbetskraften som andel av befolkningen studeras. Konjunkturinstitutet gör en liknande bedömning avseende arbetskraft och sysselsättning, se Konjunkturläget mars 2010.

[59] Förväntade pensionsavgångar i den stora 40-talistgenerationen bidrar till ett något lägre arbetskraftsdeltagande de närmaste åren.

**Diagram 5.25 Arbetslöshet under nuvarande lågkonjunktur och under 1990-talskrisen**

*Procent av arbetskraften*




Anm.: Kvartalsförlopp, 15–74 år. Förklaringen avser sista kvartal innan BNP började falla vid respektive recession. Streckad linje avser egen prognos. Data t.o.m. kv4 2000 avser länkad serie från Konjunkturinstitutet, perioden 2001 till kv1 2005 avser Statistiska centralbyråns länkade serie.
Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

En bidragande orsak till att arbetslösheten inte ökat lika mycket är att sysselsättningsfallet inte varit lika stort i denna kris. Det relativt höga arbetskraftsdeltagandet bidrar dock till en högre arbetslöshet. Av diagram 5.25 framgår också att regeringen bedömer att arbetslösheten kulminerar tidigare än under 1990-talskrisen.[60] Arbetslösheten bedöms börja minska under loppet av 2010 och den förväntas bli 6,5 procent i slutet av 2014. Att återhämtningen under slutet av 1990-talskrisen, i termer av arbetslöshet, kan förefalla stark jämfört med den bedömda återhämtningen under nuvarande lågkonjunktur förklaras delvis av att många lämnade arbetskraften under 1990-talet.

Under 1990-talskrisen började arbetslösheten att återigen öka efter en nedgång mellan 1994 och 1996 och den blev t.o.m. ännu högre under 1997 än under 1994. Motsvarande ökning i sysselsättning mellan 1994 och 1996 syns även i diagram 5.23. Att arbetsmarknadsläget återigen försämrades var en konsekvens av att de offentliga finanserna behövde saneras. I dag har Sverige i grunden sunda offentliga finanser och risken för en utveckling liknande den under 1990-talskrisen är mycket liten.[61]

Skillnaden i utveckling under de två lågkonjunkturerna indikerar att arbetsmarknaden har blivit mer anpassningsbar. Fallet är inte lika djupt och återhämtningen bedöms gå snabbare. Det finns flera tänkbara förklaringar till detta.

En bidragande orsak är att sunda statsfinanser och en trovärdig penningpolitik möjliggjort en expansiv finans- och penningpolitik i Sverige i rådande lågkonjunktur. Detta har framför allt inneburit att konjunkturen inte bedöms bli lika djup, men politiken bidrar också till att motverka persistens i arbetslöshet (se avsnitt 5.3.2). Särskilt sysselsättningsintensiva branscher tycks ha gynnats (se fördjupningsrutan Varför utvecklas arbetsmarknaden bättre än väntat? i avsnitt 3).

Även regeringens strukturella arbetsmarknadsreformer har bidragit till att öka arbetsmarknadens anpassningsförmåga. Skattereduktionen för hushållstjänster har bidragit till att hålla uppe efterfrågan i tjänstesektorn. Jobbskatteavdraget har också haft betydelse genom att det har stimulerat efterfrågan. På sikt leder jobbskatteavdraget och andra reformer som gjort arbete mer lönsamt till att sysselsättningen kan ta fart när arbetskraftsefterfrågan vänder uppåt. Reformerna inom arbetslöshetsförsäkringen och jobbskatteavdraget har också syftat till att förbättra lönebildningen, vilket på sikt bidrar till högre sysselsättning.

### 5.4.5 Regeringens bedömning är att politiken har avsedd effekt

I avsnitt 5.4 har redogjorts för om regeringens vidtagna reformer har avsedd effekt, dvs. huruvida de bidrar till en varaktigt högre sysselsättning. Några säkra slutsatser kan ännu inte dras. Däremot är det möjligt att med hjälp av olika indikatorer bedöma om politiken verkar i rätt riktning.

Det är inte praktiskt möjligt att redovisa indikatorer som ger en fullständig bild av regeringens politik. I stället har det i avsnittet fokuserats på några centrala indikatorer. Sjukskrivningarna fortsätter att minska liksom antalet personer med sjuk- och aktivitetsersättning. Sökaktiviteten bland arbetslösa har varit hög och antalet nystartsjobb blir allt fler.

Ytterligare indikation på en förbättrad anpassningsförmåga är att sysselsättningen fallit betydligt mindre än vad det historiska sambandet mellan sysselsättning och BNP

[60] Denna bedömning delas av Konjunkturinstitutet, se Konjunkturläget mars 2010.

[61] Däremot har flera andra länder allvarliga problem med de offentliga finanserna vilket innebär en risk för att konjunkturuppgången försenas även i Sverige.

implicerar. Arbetskraftsdeltagandet är fortsatt högt trots lågkonjunkturen. Detta indikerar att den varaktiga sysselsättningen kommer att öka på sikt. Det låga utflödet till arbete för personer med långa inskrivningstider är bekymmersamt, även om det sannolikt delvis förklaras av konjunkturutvecklingen. Regeringen avser att följa utvecklingen noga. Regeringens bedömning är att den hittills förda sysselsättningspolitiken är ändamålsenlig och politikens inriktning ligger därmed fast.

## 5.5 Åtgärder för högre sysselsättning som aviseras i denna proposition

Regeringen har som redovisats vid flera tillfällen vidtagit temporära åtgärder för att mildra krisens effekter. Regeringen bedömer att det inte finns något behov av ytterligare stora stabiliseringsåtgärder. Det är dock motiverat med vissa insatser för att underbygga återhämtningen. Efterfrågan stimuleras också av de åtgärder regeringen föreslår för att mildra krisens effekter för pensionärer, barnfamiljer och unga (se nedan).

Att arbetslösheten fortsätter att öka beror på stigande arbetslöshetstider. Det är därför fortfarande angeläget med vissa åtgärder som bidrar till att motverka långa arbetslöshetstider och att säkerställa att arbetslösa står till arbetsmarknadens förfogande och är anställningsbara när arbetskraftsefterfrågan vänder uppåt.

### Åtgärder som stimulerar efterfrågan

*Tidigareläggning av vissa infrastrukturprojekt*
I propositionen Vårtilläggsbudget för 2010 (prop. 2009/10:99) föreslås att vissa mindre infrastrukturprojekt tidigareläggs under 2010 i syfte att underbygga återhämtningen. Det gäller både underhållsåtgärder och vissa mindre investeringar som medför ökad kapacitet och kvalitet.

*Sänkt skatt för pensionärer och höjt flerbarnstillägg*
En grupp som påverkats mest av lågkonjunkturen är pensionärerna, då balanseringen av ålderspensionssystemet tillsammans med den svaga utvecklingen av inkomstindex leder till sänkta pensioner under 2010. Under 2011 förväntas inkomstpensionerna sjunka ytterligare. Det kommer att dröja åtminstone till 2013 innan inkomstpensionerna överstiger 2009 års nominella nivå. Det finns därför goda skäl att förstärka pensionärernas ekonomi. Regeringen aviserar därför att grundavdraget höjs för personer som är 65 år eller äldre.

Barnfamiljerna utgör en förhållandevis stor del av hushållen med låg ekonomisk standard och kan komma att halka efter under lågkonjunkturen. Familjer med många barn är en specifik grupp bland barnfamiljerna som är vanligt förekommande bland de med låg ekonomisk standard. Regeringen föreslår därför i propositionen Vårtilläggsbudget för 2010 (prop. 2009/10:99) en höjning av barnbidragets flerbarnstillägg.

Höjt grundavdrag för personer som är 65 år eller äldre samt höjningen av barnbidragets flerbarnstillägg förbättrar de äldres och barnfamiljernas ekonomiska standard, vilket leder till ökad efterfrågan på varor och tjänster.

*Tillfällig sommarsatsning för skolungdomar*
Lågkonjunkturen har minskat möjligheterna för skolungdomar att finna sysselsättning under sommaren. Därför föreslår regeringen i propositionen Vårtilläggsbudget för 2010 (prop. 2009/10:99) en tillfällig sommarsatsning för skolungdomar i form av sommarjobb under sommaren 2010. Sommarjobben ska erbjuda ungdomar träning inför det kommande arbetslivet samt ge möjlighet till referenser och nya kontakter.

### Åtgärder som motverkar persistens

*Temporärt kortare kvalificeringstid för nystartsjobb för äldre*
Äldre som drabbas av arbetslöshet har en hög risk att bli långtidsarbetslösa. För att motverka långtidsarbetslöshet bland äldre är det angeläget med ytterligare åtgärder som ökar äldres möjligheter att snabbt åter få ett jobb. Det bör ske genom att kvalificeringstiden för ett nystartsjobb temporärt kortas från tolv till sex månader för personer som fyllt 55 år.

*Förstärkta insatser till stöd för jobb, tillväxt och omställning riktade mot Västra Götalandsregionen*
Regeringen föreslår i propositionen Vårtilläggsbudget för 2010 (prop. 2009/10:99) förstärkta insatser till stöd för jobb, tillväxt och

omställning riktade mot Västra Götalandsregionen till följd av de utmaningar regionen står inför. Satsningen innebär fler utbildningsplatser inom yrkesvux, yrkeshögskolan och högskolan samt mer resurser för att stärka konkurrenskraft och innovation.

*Sommarskola ökar möjligheterna att få slutbetyg*
Regeringen föreslår i propositionen Vårtilläggsbudget för 2010 (prop. 2009/10:99) att satsningen på sommarskolor tillfälligt utökas för att ge fler ungdomar möjlighet att komplettera sina betyg och därmed förbättra förutsättningarna att få slutbetyg, något som förbättrar utsikterna på arbetsmarknaden. Satsningen gör det möjligt för kommunerna att, om de så önskar, erbjuda sommarskola varvat med sommarjobb, vilket skulle kunna öka intresset för elever att gå i sommarskola.

## 5.6 Det fortsatta arbetet

Regeringens långsiktiga reformarbete har förbättrat arbetsmarknadens funktionssätt och därmed skapat förutsättningar för en varaktigt högre sysselsättning. Den ekonomiska krisen har dock föranlett kraftfulla kompletterande åtgärder i syfte att dämpa krisens effekter på arbetsmarknaden. Trots dessa åtgärder är det oundvikligt att krisen får allvarliga återverkningar på arbetsmarknaden.

Det finns nu tydliga indikationer på att arbetsmarknaden är på väg att stabiliseras. Regeringens bedömning är att arbetsmarknaden börjar återhämta sig under 2010, om än från en låg nivå. Läget är dock svårbedömt och det finns betydande risker för att återhämtningen försenas. Exempelvis är det svårt att bedöma hur stor den lediga kapaciteten i dagsläget är i näringslivet. Det innebär att det även är svårt att bedöma företagens behov av att öka antalet anställda när produktionen tar fart. Regeringens bedömning är dock att sysselsättningen tar fart under året och att även arbetslösheten börjar minska. Det är nästan ett år tidigare än vad som bedömdes i budgetpropositionen för 2010.

De ljusare utsikterna innebär att åtgärderna för att mildra krisens konsekvenser på arbetsmarknaden bör anpassas successivt efter det nya arbetsmarknadsläget, t.ex. bedöms det inte finnas något ytterligare behov av större åtgärder för att dämpa fallet i sysselsättningen. Indikationer på detta är att antalet varsel har minskat betydligt jämfört med för ett år sedan och att antalet nyinskrivna arbetslösa vid Arbetsförmedlingen har minskat något under de senaste månaderna. Att arbetslösheten fortsätter att öka beror således främst på att arbetslöshetstiderna ökar (se avsnitt 5.2).

Däremot är det fortfarande angeläget med åtgärder som bidrar till att arbetslösheten kan minska när arbetskraftsefterfrågan börjar ta fart. Strategin bör fortfarande vara att motverka långa arbetslöshetstider samt att säkerställa att de människor som är arbetslösa står till arbetsmarknadens förfogande och är anställningsbara när väl arbetskraftsefterfrågan vänder uppåt.

Det ovan anförda innebär att det alltjämt finns behov av omfattande förmedlingsinsatser för korttidsarbetslösa. Beredskap bör finnas för att anpassa volymerna i arbetspraktik och Lyft för att säkerställa att de arbetslösa står till arbetsmarknadens förfogande när arbetskraftsefterfrågan vänder uppåt.

När arbetskraftsefterfrågan tar fart är det särskilt angeläget att arbetslösa söker jobb för att den ökande efterfrågan ska leda till sysselsättning utan att överhettning och flaskhalsproblem uppstår. I denna fas är det också angeläget att bevaka arbetsmarknaden noga så att inte bristsituationer uppstår i vissa yrken och regioner, vilket också bidrar till att hämma sysselsättningstillväxten. Beredskap måste därför finnas för att snabbt kunna sätta in insatser som motverkar en sådan utveckling. Det regionala samarbetet mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna angående bl.a. kommunal vuxenutbildning är i sammanhanget viktigt för att den reguljära utbildningen snabbt ska kunna anpassas till arbetsmarknadens behov. Även arbetsmarknadsutbildning, som också kan komma de minst gynnade grupperna till del, och åtgärder som ökar den geografiska rörligheten bidrar till att motverka flaskhals- och överhettningsproblem.

*Det långsiktiga arbetet att öka den varaktiga sysselsättningen bör åter ställas i fokus*
Den ekonomiska krisen har inneburit att regeringens åtgärder till stor del fokuserats på att mildra krisens effekter på arbetsmarknaden. När arbetsmarknadsläget börjar normaliseras bör det långsiktiga arbetet med att öka den varaktiga sysselsättningen genom ett minskat utanförskap åter ställas i fokus.

Antalet personer som mottar sjukpenning har minskat under en rad år och verkar nu ha stabiliserats på en nivå jämförbar med nivåer i flera länder i Europa och på de nivåer som gällde innan den stora ökningen av sjukfrånvaron under 1990-talet. Denna utveckling är positiv. Flera reformer har vidtagits som syftat till att fler sjukskrivna ska återgå till arbete. Dessa bör följas upp och vårdas så att de får avsedd effekt.

Även utvecklingen av antalet personer som får sjuk- och aktivitetsersättning är positiv, men minskningen sker från mycket höga nivåer. Speciellt bekymmersamt är att så få i gruppen återvänder till arbetsmarknaden och att antalet unga som får aktivitetsersättning fortsätter att öka. Gruppen unga är visserligen förhållandevis liten, men i och med risken för att dessa personer inte skulle nå arbetsmarknaden är utvecklingen bekymmersam. Det är angeläget att vidta åtgärder som gör att fler personer i denna grupp börjar arbeta.

Antalet personer som får ekonomiskt bistånd har ökat till följd av krisen. Sett över en längre tid har dock andelen personer som får ekonomiskt bistånd i befolkningen varit tämligen konstant. Ungdomar och nyanlända invandrare är överrepresenterade bland dem som får ekonomiskt bistånd, främst på grund av att de i större utsträckning än andra grupper saknar arbete. En viktig uppgift för politiken är därför att motverka att dessa grupper fastnar i arbetslöshet och passivt bidragsmottagande.

Utbildning är viktigt för att få en fast förankring på arbetsmarknaden, vilket inte minst krisen tydliggjort. Personer med relativt kort utbildning tillhör dem som drabbats hårdast av krisen och som riskerar att fastna i arbetslöshet. Detta är ett viktigt skäl till varför utbildningspolitiken är en betydelsefull del av regeringens sysselsättningspolitik.

Svenska grundskoleelever presterar allt sämre i internationella jämförelser, och mer än var tionde elev når inte behörighet till gymnasieskolan. Dessutom är det många gymnasieelever som inte fullföljer studierna. På grund av dessa brister finns i dag ca 140 000 personer i åldrarna 19–24 år som saknar fullständig treårig gymnasieutbildning. Gymnasieskolan reformeras nu bl.a. i syfte att förbättra genomströmningen och minska antalet avhopp från skolan. Utvecklingen måste följas noga och beredskap måste finnas för att genomföra kompletterande åtgärder inom grund- och gymnasieskolan om det behövs. En stor utmaning för politiken är att förmå unga som i dag saknar fullständig gymnasieutbildning att återuppta studierna.

Äldre personer som förlorar sina arbeten möter en svår arbetsmarknadssituation och riskerar att hamna i långtidsarbetslöshet eller lämna arbetskraften. Det är viktigt att motverka ett tidigt utträde från arbetsmarknaden bland äldre. Regeringen aviserar därför i denna proposition att kvalificeringstiden för ett nystartsjobb förkortas temporärt från tolv till sex månader för personer som fyllt 55 år. Det är också viktigt att fortsätta det långsiktiga arbetet med att öka arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningen bland äldre.

Den 1 december 2010 införs ett nytt system för att uppnå en snabbare etablering på arbetsmarknaden för nyanlända invandrare. Det är centralt att öka arbetsutbudet och förbättra integrationen av nyanlända så att de snabbt kommer i arbete.

Regeringen anser också att det är angeläget att förbättra arbetsmarknadssituationen för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och har därför inlett samråd med arbetsmarknadens parter. Syftet med samrådet är bl.a. att komma fram till förslag på konkreta insatser som kan leda till ett ökat inträde för gruppen på arbetsmarknaden.

Regeringen kommer att följa utvecklingen för ungdomar, äldre, nyanlända invandrare och andra grupper med relativt svag förankring på arbetsmarknaden noga och vid behov överväga kompletterande åtgärder.

Det finns fortfarande betydande skillnader mellan mäns och kvinnors situation på arbetsmarknaden, bl.a. att andelen deltidsarbetande är betydligt högre bland kvinnor än bland män. Fler kvinnor rapporterar också att de vill öka sin arbetstid. En förklaring är att arbetsmarknaden är könsuppdelad och att kvinnor arbetar i sektorer där deltidsarbete är vanligt, som t.ex. detaljhandel eller vård- och omsorg. En viktig uppgift för politiken är att öka förutsättningarna för kvinnor att delta i större utsträckning än i dag på arbetsmarknaden. Sverige har också framgångsrikt drivit frågan om kvinnors deltagande på arbetsmarknaden inom ramen för EU:s nästa tillväxt- och sysselsättningsstrategi. Regeringen kommer att redogöra för detta arbete i budgetpropositionen för 2011.

# Appendix

## 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 (den s.k. varaktiga sysselsättningen). Målsättningen innebär att det är sysselsättningsnivån i genomsnitt över en konjunkturcykel som ska öka.

*En sysselsättningspolitik för ökad välfärd*
Sysselsättningspolitiken kan bidra till att förbättra välfärden och välfärdens fördelning genom åtgärder som gör att fler människors kompetens och vilja att arbeta tas tillvara på bästa sätt. Det handlar bl.a. om åtgärder som ökar antalet personer som arbetar, men också åtgärder som ökar antalet arbetade timmar bland dem som redan arbetar.

För att bedöma vilka åtgärder som ska prioriteras är det viktigt med ett beslutsunderlag som besvarar tre frågeställningar. Regeringen måste ha kunskap om vilka de väsentliga problemen på arbetsmarknaden är som håller nere den varaktiga sysselsättningen. Det är dessutom viktigt att veta vilka åtgärder som kan antas lösa problemen på bästa sätt. Därtill behövs information om huruvida de åtgärder som genomförts är framgångsrika eller om politikens inriktning måste förstärkas eller läggas om.

Det kan tyckas självklart att prioriteringarna inom sysselsättningspolitiken måste bygga på en grundlig analys av dessa frågeställningar. Det har dock inte alltid skett och hittills inte heller varit möjligt eftersom kunskapen kring frågeställningarna är ofullständig. En av sysselsättningsramverkets huvuduppgifter är därför att på ett strukturerat sätt ge svar på dessa frågor.

*Kvantitativa mål för sysselsättningspolitiken?*
Rätt utformade kan mål, dock inte nödvändigtvis kvantifierade mål, för sysselsättningspolitiken bidra till att människors kompetens och vilja att arbeta tas tillvara på bästa sätt och därmed ge en högre välfärd. För det första genom att målen tydliggör avsikten och inriktningen på politiken. För det andra genom att väl formulerade mål underlättar för politiker och andra beslutsfattare att fokusera och styra åtgärderna mot de mest väsentliga problemen på arbetsmarknaden. För det tredje genom att tydliga mål underlättar uppföljning och utvärdering av politiken.

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 sådana kvantitativa mål inom sysselsättningspolitiken har visat att de 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, och indikatorer som beskriver vad personer utanför arbetskraften har för huvudsaklig verksamhet. Det blir visserligen mer komplicerat att följa upp om politiken har avsedd effekt, men en bred ansats har betydligt större potential att identifiera väsentliga problem på arbetsmarknaden och att på ett ändamålsenligt sätt följa upp om politiken leder till varaktigt högre sysselsättning.

Rätt utformade kan en fördel med kvantitativa mål vara att de kan bidra till ökad tydlighet och därigenom till bättre fokus i politiken. För att sådana kvantitativa mål ska fungera ändamålsenligt krävs att de är preciserade utifrån sysselsättningspolitikens prioriterade områden och att måluppfyllelse inte kan nås genom att utnyttja egenheter i statistiken. Tidigare erfarenheter visar att detta har varit svårt att åstadkomma.

## Regeringens satsningar på arbetsmarknadsstatistiken

En av de viktigaste statistikkällorna för att följa utvecklingen på arbetsmarknaden för hela befolkningen i arbetsför ålder är SCB:s arbetskraftsundersökningar (AKU). Sedan ett par år tillbaka pågår ett samarbete mellan Regeringskansliet och SCB som syftar till att vidareutveckla statistiken. Det är framför allt tre frågor som statistiken ska ge information om för att

utgöra ett bra beslutsunderlag för sysselsättningspolitiken[62]:

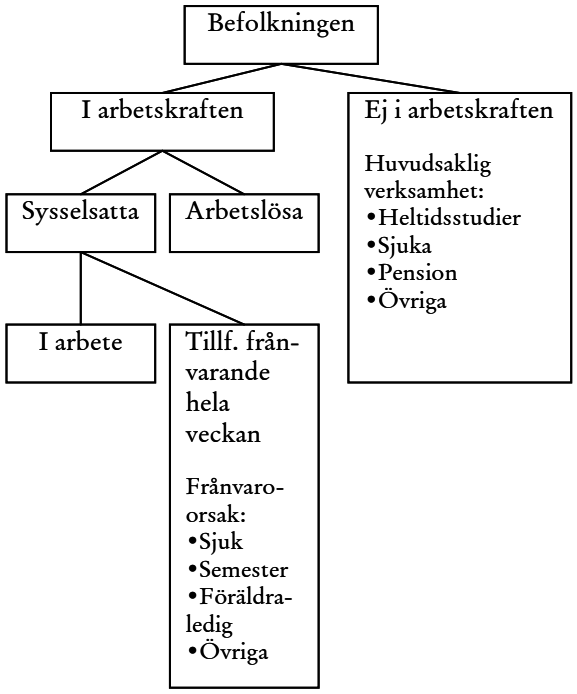
(1) Hur många människor i befolkningen i arbetsför ålder arbetar och vad gör de som inte arbetar? Kunskap om detta är viktigt, eftersom den bl.a. ökar chanserna att upptäcka en utveckling som innebär att sjukfrånvarande och arbetslösa lämnar arbetskraften och därmed kommer allt längre från arbetsmarknaden.

(2) Hur länge sedan var det som de som inte arbetar arbetade? Svaret på frågan är viktigt, eftersom 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 5.1) enligt AKU:s definitioner. [63]

**Figur 5.1 Några centrala begrepp i AKU**




Samarbetet mellan Regeringskansliet och SCB har bl.a. resulterat i att SCB sedan november 2008 publicerar nya indikatorer på arbetsmarknadssituationen baserade på nuvarande urvalsstorlek i AKU.[64] I februari 2010 började SCB dessutom publicera ytterligare indikatorer baserat på nuvarande urval, bl.a. av flöden mellan olika arbetsmarknadstillstånd, samt ett antal nya frågor i AKU.

Regeringen har även tillfört SCB resurser för att utöka urvalet i AKU med 24 000 individer per kvartal från och med andra kvartalet 2009. 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 att ske från och med april 2010.

Ytterligare ett utvecklingsarbete har bedrivits tillsammans med SCB i syfte att förbättra statistiken över antalet personer som får ersättning från trygghetssystemen vid arbetslöshet och

[62] Se budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1 Förslag till statsbudget, finansplan m.m., appendix 1) för en mer utförlig beskrivning av frågeställningarna.

[63] För mer precisa definitioner hänvisas till SCB:s hemsida eller budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1 Förslag till statsbudget, finansplan m.m., appendix 1).

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

sjukdom.[65] Denna s.k. transfereringsstatistik ger information om arbetsmarknadssituationen, eftersom antalet ersättningsmottagare varierar med arbetsmarknadsläget. En fördel med transfereringsstatistiken är att den är totalräknad för hela befolkningen och det därför är möjligt att bryta ned statistiken på betydligt fler demografiska grupper och utbildningskategorier än AKU.[66] Transfereringsstatistiken har dock betydligt längre eftersläpning än AKU (två kvartal). Den nya statistiken levereras till Regeringskansliet varje kvartal för uppföljning och analys av situationen på arbetsmarknaden. Statistiken kommer att publiceras löpande i den ekonomiska vårpropositionen och i budgetpropositionen.

Mer information om arbetsmarknadsstatistiken och motiven till dessa satsningar redovisades i 2009 års ekonomiska vårproposition (prop. 2008/09:100 s. 79).

[65] 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.

[66] 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

- Efter det största fallet i svensk BNP sedan 1940-talet har det ekonomiska läget stabiliserats och tecknen på en återhämtning har blivit allt tydligare, inte minst på grund av en expansiv finans- och penningpolitik.
- Den gradvisa återhämtningen inleds under 2010. Inhemsk efterfrågan bedöms utvecklas starkt bl.a. beroende på en god utveckling av den disponibla inkomsten, låga räntor och sunda offentliga finanser. Exporten kommer också att vara viktig för återhämtningen, men inte lika dominerande som i tidigare uppgångar.
- Arbetslösheten har stigit i krisens spår. På arbetsmarknaden väntas återhämtningen inledas under 2010, då sysselsättningen vänder uppåt och arbetslösheten vänder nedåt.
- Det djupa fallet i BNP och den relativt höga arbetslösheten innebär att resursutnyttjandet är mycket lågt i dagsläget. Trots en god återhämtning medför detta att resursutnyttjandet inte är tillbaka i ett normalt läge förrän 2015.
- Det låga resursutnyttjandet bidrar till att kostnadstrycket är relativt lågt de närmaste åren. Först under 2013 väntas den underliggande inflationen vara ungefär i linje med Riksbankens inflationsmål.
- Jämfört med budgetpropositionen för 2010 bedöms den ekonomiska utvecklingen bli mer positiv med högre tillväxt och lägre arbetslöshet. Samtidigt bedöms riskbilden ha skiftat från att vara balanserad till att de negativa riskerna överväger.

I detta avsnitt redovisas prognosen för den ekonomiska utvecklingen i Sverige och omvärlden till och med 2014.[67] Dessutom analyseras två alternativa scenarier för den ekonomiska utvecklingen framöver.

**Tabell 6.1 Nyckeltal**

*Procentuell förändring. Utfall för 2009, prognos för 2010–2014.*

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| BNP | -4,9 | 2,5 | 3,9 | 3,5 | 3,2 | 2,9 |
| BNP, kalenderkorrigerad | -4,7 | 2,2 | 4,0 | 3,9 | 3,2 | 3,0 |
| BNP-gap[1] | -5,3 | -4,4 | -2,9 | -1,9 | -1,1 | -0,3 |
| Sysselsatta[2] | -2,1 | -0,4 | 0,7 | 1,3 | 1,2 | 1,1 |
| Arbetade timmar | -2,6 | -0,1 | 1,3 | 1,5 | 1,4 | 1,3 |
| Produktivitet[3] | -2,2 | 2,0 | 2,6 | 2,7 | 1,8 | 1,9 |
| Arbetslöshet[4] | 8,3 | 9,2 | 8,8 | 8,0 | 7,3 | 6,7 |
| Löner[5] | 3,4 | 2,3 | 2,5 | 2,9 | 3,3 | 3,4 |
| KPI[6] | -0,3 | 1,3 | 1,6 | 2,2 | 2,7 | 2,7 |

[1] Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP.
[2] 15–74 år.
[3] Baspris.
[4] I procent av arbetskraften, 15–74 år.
[5] Mätt enligt konjunkturlönestatistiken.
[6] Årsgenomsnitt.
Källor: Statistiska centralbyrån, Medlingsinstitutet och egna beräkningar.

[67] I arbetet med denna prognos har information som fanns tillgänglig till och med den 20 mars beaktats. Prognosen är baserad på nu gällande regler och på av regeringen aviserade förslag till riksdagen, inklusive förslag i denna proposition. I bilaga 1 redovisas prognosens siffermässiga innehåll i detalj och i bilaga 2 redovisas en prognosutvärdering.

## 6.1 Global och finansiell ekonomi

### Trevande återhämtning i den internationella konjunkturen

Återhämtningen i den internationella ekonomin har påbörjats. En stigande global efterfrågan under hösten 2009 ledde till att världshandeln vände uppåt. Det finns dock betydande regionala skillnader både vad gäller djupet i konjunkturnedgången och styrkan i den påbörjade återhämtningen.

Konjunkturen i tillväxtekonomierna i Asien stärktes under våren 2009 efter en förhållandevis mild nedgång. I Kina har en kombination av stora stimulanspaket och en stark inhemsk efterfrågan drivit upp tillväxten med risk för en överhettning i ekonomin.

I USA och euroområdet har konjunkturnedgången varit betydligt djupare och fallet i BNP hejdades först under hösten 2009. I dessa regioner är det främst en starkt expansiv ekonomisk politik som ligger bakom det förbättrade konjunkturläget. Kraften i den globala återhämtningen väntas avta något när effekterna av de finanspolitiska stimulanserna klingar av 2010 och finanspolitiken i stället verkar åtstramande, samtidigt som penningpolitiken läggs om i mindre expansiv riktning. I USA och euroområdet väntas konsumtionen hållas tillbaka av en konsolidering av hushållens balansräkningar, svag sysselsättningstillväxt och en stramare finanspolitik. Ett i utgångsläget mycket lågt kapacitetsutnyttjande och en försiktig global efterfrågeökning bidrar till en återhållen uppgång även i investeringarna.

Först 2011 och framöver väntas återhämtningen i den globala ekonomin drivas av en mer robust och självgående tillväxt.

### De finansiella marknaderna har börjat fungera bättre

De finansiella marknaderna har steg för steg börjat fungera bättre igen, men det finns fortfarande betydande risker. Centralbankernas åtgärder runt om i världen har bland annat inneburit att banker har fått möjlighet att låna pengar lättare. Bankerna kan också för närvarande i större utsträckning än tidigare låna pengar på marknaden utan stöd av statliga garantier, men till en högre kostnad än innan krisen. Samtidigt bör det beaktas att de förhållanden som rådde precis innan den finansiella krisen bröt ut inte kan betraktas som normala, då de präglades av en underskattning av risk.

Långa obligationsräntor väntas stiga i takt med att osäkerheten kring den globala ekonomin skingras och inflationsförväntningarna stiger. Räntorna har dessutom drivits upp ytterligare i ett antal europeiska länder med svaga statsfinanser, vars statsobligationer uppfattas som mer riskfyllda.

De låga styrräntorna förväntas bestå under större delen av 2010 till följd av det svaga resursutnyttjandet och en låg förväntad inflation de kommande åren. Riksbanken förväntas höja styrräntan under 2010, följd av den amerikanska centralbanken. Den europeiska centralbanken väntas höja styrräntan först 2011. Dessa höjningar följs av ytterligare successiva höjningar fram till 2014.

### Ökad konsumtion driver tillväxten i USA

Den amerikanska ekonomin har tagit sig ur recessionen och stämningsläget bland både företag och konsumenter har förbättrats betydligt. Under det andra halvåret 2009 ökade BNP åter efter fyra kvartal med negativ tillväxt. Uppgången drevs av en markant uppgång i hushållens konsumtion samt av en minskad lageravveckling. Den kraftiga lageravveckling som ägde rum under 2009 bedöms vara avslutad och företagen väntas under loppet av 2010 åter öka sina lager i takt med att efterfrågan i ekonomin stiger.

Under 2010 väntas tillväxten mattas något i takt med att effekterna av de finanspolitiska stimulanserna ebbar ut. Hushållens köpkraft dämpas också av det fortsatt dystra läget på arbetsmarknaden med hög arbetslöshet. Konsumtionsuppgången blir relativt måttlig det närmsta året. Det beror bl.a. på att arbetslösheten minskar långsamt och att hushållen ökar sitt sparande. Den finansiella krisen och fallet på bostadsmarknaden har inneburit att hushållens förmögenhet har minskat och sparandet ökat. Utvecklingen av hushållens sparande är en betydande osäkerhetsfaktor i prognosen med både uppåt– och nedåtrisker. En svagare utveckling på bostadsmarknaden än väntat skulle kunna leda till ett högre sparande medan ett mindre försiktighetssparande än vad som

antagits skulle bidra till att konsumtionen blir starkare än väntat.

Även uppgången i investeringar väntas bli trög. I takt med en ökad efterfrågan i omvärlden har kapacitetsutnyttjandet inom industrin visserligen stigit men från mycket låga nivåer. Investeringarna bedöms ta fart 2011 i takt med att omvärldskonjunkturen förbättras och inhemsk efterfrågan stiger.

Sammantaget väntas BNP i USA öka med 2,8 procent i år och med 2,9 procent nästa år. Under de efterkommande åren accelererar först tillväxten, men i takt med att allt fler resurser tas i anspråk växer ekonomin åter något långsammare.

## Exportdriven konjunkturuppgång i euroområdet

Efter fem kvartal med negativ tillväxt ökade BNP i euroområdet under andra halvan av 2009. Den positiva tillväxten i slutet av förra året kan förklaras av både tillfälliga och mer uthålliga faktorer. Lager och hushållens konsumtion gav positiva tillväxtbidrag under hösten 2009 men bedöms i mindre omfattning stödja tillväxten under 2010. En ofrivillig lageruppbyggnad i slutet av 2008 ledde till betydande neddragningar av företagens lagerstockar under första delen av 2009. Lageravvecklingen avtog under andra halvåret av 2009, vilket gav ett starkt positivt bidrag till tillväxten.

Under 2009 hejdades fallet i konsumtionen av tillfälligt efterfrågestimulerande åtgärder som t.ex. bilskrotningspremier. Under 2010 väntas dessa efterfrågestimulerande åtgärder fasas ut och hushållens konsumtion väntas i mindre omfattning stödja tillväxten.

Det positiva tillväxtbidraget från exporten bedöms vara av mer uthållig karaktär. Under hösten 2009 steg exporten betydligt mer än importen, vilket gav ett starkt positivt tillväxtbidrag från utrikeshandeln. Den allt starkare globala efterfrågan väntas fortsätta stödja exporttillväxten i euroområdet under 2010 och utgör en av de viktigaste drivkrafterna i konjunkturuppgången.

Under 2010 väntas de finanspolitiska stimulansåtgärderna fasas ut och medlemsländerna påbörja konsolideringen av de offentliga finanserna. Den starkt expansiva finanspolitiken under krisåren har lett till att de offentliga finanserna har försämrats betydligt. I ljuset av att flera medlemsländer redan vid ingången av krisen brottades med stora underskott har behovet av en konsolidering av de offentliga finanserna i flera länder blivit allt mer akut. Flera euroländer med mycket stora underskott, som Grekland, Irland, Portugal och Spanien, har sannolikt flera år med en kraftig finanspolitisk åtstramning framför sig, parallellt med att penningpolitiken stramas åt. Sammantaget väntas den åtstramande finanspolitiken verka hämmande på framför allt konsumtionsutvecklingen i dessa länder, men får en relativt begränsad effekt på BNP-tillväxten för euroområdet som helhet.

En ökad global efterfrågan har lett till att industriproduktionen vänt uppåt. Uppgången bromsade dock in under slutet av förra året men orderingången och framåtblickande förtroendeindikatorer tyder på en fortsatt ökning av industriproduktionen under 2010. Likt utvecklingen i USA har kapacitetsutnyttjandet stigit något men från mycket tillbakapressade nivåer. Återhämtningen i investeringskonjunkturen väntas därför bli utdragen, men även eftersom bostadsinvesteringarna väntas fortsätta minska under 2010.

Trots de senaste årens betydande produktionsbortfall har arbetslösheten ökat förhållandevis lite. Detta har mildrat hushållens inkomstbortfall och därmed begränsat fallet i konsumtionen. Den måttliga ökningen av arbetslösheten kan delvis förklaras av att företagen tack vare statliga subventioner behållit sin personal trots betydande produktionsnedskärningar. Detta talar för att företagen i stor utsträckning kan möta en ökad efterfrågan med befintlig personal och sysselsättningsutvecklingen blir därför dämpad de kommande åren, vilket får en återhållande effekt på återhämtningen i euroområdet.

Sammantaget väntas BNP i euroområdet öka med 1,3 procent i år och 1,6 procent nästa år. Åren därefter ökar BNP något snabbare, men ekonomin väntas närma sig normalt resursutnyttjande först i slutet av prognosperioden.

## Kronan fortsätter att förstärkas

Den svenska kronan har stärkts relativt euron under inledningen av 2010. Till viss del är det en följd av osäkerhet om hur Europeiska centralbanken ska hantera avvägningen mellan stora underskott och svag tillväxt i vissa delar av eurozonen samtidigt som andra delar börjar uppvisa god tillväxt. Även de akuta

statsfinansiella problemen i Grekland har sannolikt bidragit till att euron försvagats påtagligt under inledningen av 2010. I jämförelse med den amerikanska dollarn är dock kronan oförändrad sedan början av 2010. På längre sikt bedöms kronan fortsätta att stärkas. Faktorer som talar för det är bland annat att Sverige har starka offentliga finanser och goda tillväxtutsikter jämfört med våra största handelspartners.

## 6.2 Svensk efterfrågan och produktion

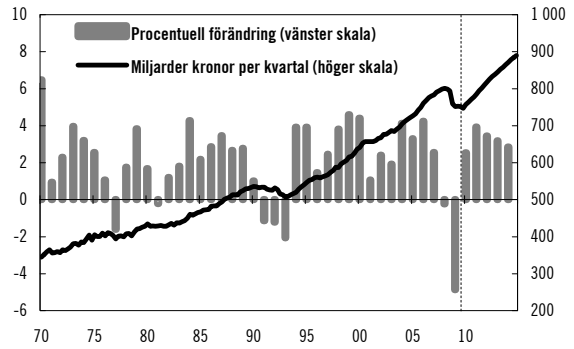
### 6.2.1 Efterfrågeutvecklingen

#### Hushållens konsumtion är en viktig drivkraft för BNP-tillväxten framöver

Den globala lågkonjunkturen har slagit hårt mot den exportberoende svenska ekonomin. BNP minskade med nästan 5 procent 2009, vilket är det största fallet ett enskilt år sedan 1940-talet. Fallet i BNP har dock bromsats upp under 2009 och BNP väntas åter börja stiga 2010 (se diagram 6.1).

**Diagram 6.1 Svensk BNP**

*Procentuell förändring* *Miljarder kronor*




Anm.: BNP i fasta priser, referensår 2008. Kvartalsvärdena är säsongrensade.
Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Den inhemska efterfrågan är en viktig drivkraft i den gradvisa återhämtningen. En successivt ökad efterfrågan i omvärlden stimulerar svensk export och bidrar därmed också till återhämtningen. Exportens bidrag till tillväxten bedöms dock vara mindre dominant jämfört med tidigare återhämtningar. Det beror på att konjunkturuppgången i omvärlden är relativt trög, samtidigt som förutsättningarna för en stark inhemsk efterfrågan är goda.

Inledningsvis är det framför allt hushållen som väntas öka sin konsumtion. Det beror på flera faktorer, däribland att hushållen i utgångsläget har ett mycket högt sparande och att utsikterna på arbetsmarknaden blir allt ljusare. Dessutom har en expansiv penningpolitik och regeringens aktiva åtgärder, såsom jobbskatteavdraget och sänkt skatt för ålderspensionärer, en positiv effekt på hushållens disponibla inkomster, vilket också gynnar konsumtionen. Sverige har därutöver starka offentliga finanser. Till skillnad från flera andra länder, och även till skillnad från Sverige under 1990-talet, finns det därför inte behov av ytterligare budgetförstärkande åtgärder framöver

En stark underliggande efterfrågan på bostäder och gynnsammare finansieringsvillkor för bostadsbyggandet bidrar till att bostadsinvesteringarna ökar under 2010. Industrins investeringar väntas dock fortsätta att utvecklas svagt under året för att ta fart först 2011. Det beror på att kapacitetsutnyttjandet är mycket lågt, vilket indikerar att industrins behov av att investera den närmaste tiden är begränsat.

Sammantaget bedöms BNP öka med 2,5 procent 2010 och med 3,9 procent 2011 (se tabell 6.2). År 2011 väntas BNP nå samma nivå som före det kraftiga fallet under det fjärde kvartalet 2008.

**Tabell 6.2 Försörjningsbalans**

*Utfall för 2009, prognos för 2010–2014*

| | Mdkr | Procentuell volymförändring | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2009 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| Hushållens konsumtion | 1 455 | -0,8 | 2,1 | 3,8 | 3,5 | 2,8 | 2,5 |
| Offentlig konsumtion | 851 | 2,1 | 1,5 | 0,5 | 0,3 | 0,3 | 0,5 |
| Fasta bruttoinvesteringar | 521 | -15,3 | 1,4 | 7,7 | 7,1 | 6,9 | 6,0 |
| Lagerinvesteringar[1] | -43 | -1,5 | 1,4 | 0,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Export | 1 497 | -12,5 | 5,0 | 7,3 | 6,8 | 6,8 | 6,3 |
| Import | 1 279 | -13,4 | 7,1 | 7,3 | 6,9 | 6,6 | 6,3 |
| **BNP** | **3 001** | **-4,9** | **2,5** | **3,9** | **3,5** | **3,2** | **2,9** |
| **BNP, kalenderkorrigerad** | **3 004** | **-4,7** | **2,2** | **4,0** | **3,9** | **3,2** | **3,0** |

[1] Bidrag till BNP-tillväxten, procentenheter.
Anm.: Fasta priser, referensår 2008.
Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

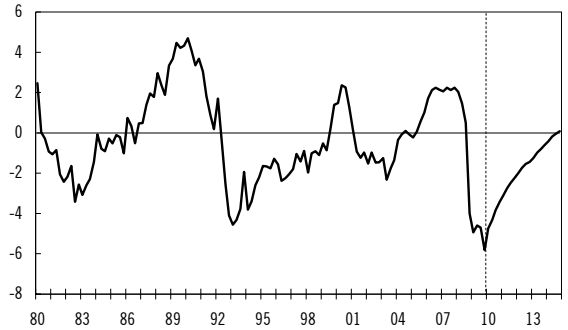
Under 2012 och 2013 fortsätter den gradvisa återhämtningen och BNP växer med 3,5 respektive 3,2 procent per år. Konsumtionstillväxten är under denna period fortfarande

förhållandevis god.[68] Exporten fortsätter att öka i takt med den starkare efterfrågan i omvärlden. Detta leder i sin tur till att kapacitetsutnyttjandet inom industrin stiger och att företagen därmed behöver fortsätta att öka sina investeringar.

Givet det kraftiga fallet i BNP tar det dock tid innan ekonomin återvänder till normalt resursutnyttjande. Detta kan illustreras med det s.k. BNP-gapet (se diagram 6.2), vilket visar skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP.[69] Fallet i BNP har inneburit att resursutnyttjandet i ekonomin för närvarande är mycket lågt (BNP-gapet är kraftigt negativt) och trots en god tillväxt under perioden 2010-2014 sluts BNP-gapet därför inte förrän 2015 (se tabell 6.1).

**Diagram 6.2 BNP-gap**

*Procent*




Anm.: BNP-gapet visar skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP, i procent av potentiell BNP.
Källa: Egna beräkningar.

## Ökad omvärldsefterfrågan drar successivt upp exporten

Svensk export har drabbats hårt av den globala konjunkturnedgången. Framför allt är det export av insatsvaror och investeringsvaror, i synnerhet export av motorfordon, som minskat kraftigt. Under mitten av 2009 bromsades dock fallet och exporten ökade svagt under hösten 2009.

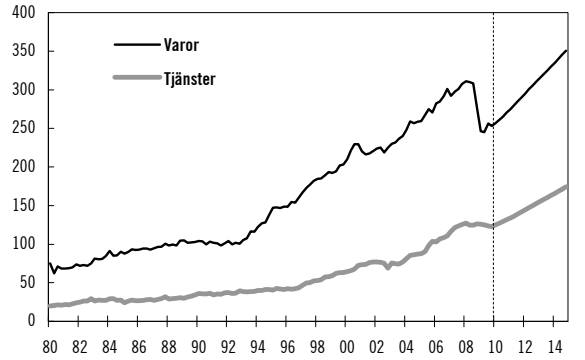
Indikatorer för exportutvecklingen, såsom exportorderingång och företagsförtroendet inom exportindustrin, tyder på att exporten kommer att öka 2010. I flera för svensk export viktiga länder är dock kapacitetsutnyttjandet fortfarande lågt och investeringskonjunkturen väntas därför blir svag i dessa länder 2010. Detta hämmar inledningsvis svensk export som till stor del består av investeringsvaror och insatsvaror.[70] Inte förrän investeringskonjunkturen i omvärlden vänder under 2011 väntas exporten av dessa varor ta fart.

Den starkare kronan under 2010 och 2011 väntas ha en viss dämpande effekt på exportutvecklingen, men framför allt slå mot företagens vinstmarginaler.

År 2011 bedöms exportvolymerna ha nått upp till de nivåer som rådde före krisen. Dock är sammansättningen av exporten en annan än tidigare, vilket beror på att varuexporten har drabbats betydligt hårdare av krisen än tjänsteexporten (se diagram 6.3). Medan tjänsteexporten väntas nå de tidigare volymerna redan under 2010, dröjer det till 2012 för varuexporten.

**Diagram 6.3 Export av varor och tjänster**

*Miljarder kronor*




Anm.: Fasta priser, referensår 2008. Säsongrensade kvartalsvärden.
Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

## Goda förutsättningar för hushållens konsumtion

Hushållens konsumtion minskade snabbt i slutet av 2008. Stramare kreditvillkor och en allmän oro för den ekonomiska utvecklingen, ledde till att hushållen ökade sitt sparande och drog ned på sin konsumtion.

Under 2009 började konsumtionen öka svagt igen. I första hand berodde det på att hushållens

[68] Konsumtionen har ökat med i genomsnitt 1,7 procent per år sedan 1970.

[69] Potentiell BNP definieras som den nivå på produktionen som skulle uppnås vid normalt resursutnyttjande av de tillgängliga produktionsfaktorerna arbete och kapital. Notera att begreppet potentiell inte avser den högsta möjliga nivån utan den högsta nivån som är förenlig med stabil inflation och ekonomisk balans.

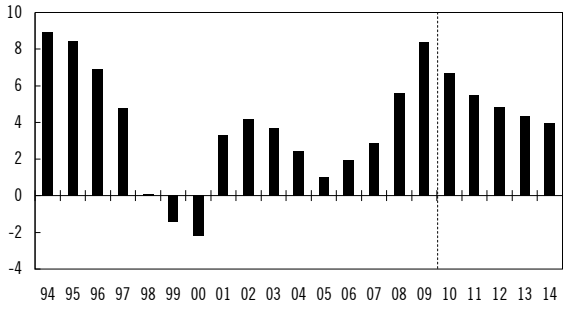
[70] Exempel på investeringsvaror är transportmedel, maskiner och telekommunikationsutrustning. Exempel på insatsvaror är trävaror och stål.

disponibla inkomster ökade, till följd av såväl regeringens åtgärder, med bl.a. jobbskatteavdrag och sänkt skatt för pensionärer, som expansiv penningpolitik.

Konsumtionen väntas ta fart 2010. Hushållen har i utgångsläget ett mycket högt sparande (se diagram 6.4) vilket tillsammans med en fortsatt expansiv penningpolitik innebär goda förutsättningar för en stark konsumtion.

**Diagram 6.4 Hushållens egna sparande**

*Andel av hushållens disponibla inkomster*

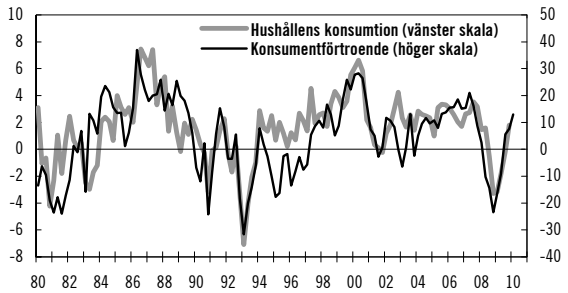



Anm.: I eget sparandet ingår inte sparande i avtalspensioner eller PPM-medel.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Konsumentförtroendet ligger på en hög nivå (se diagram 6.5) och den upplevda risken att bli arbetslös har minskat kraftigt. Hushållen väntas därmed realisera en del inköp som under krisen har skjutits på framtiden.

**Diagram 6.5 Hushållens konsumtion och konsumentförtroendet**

*Procentuell förändring jämfört med motsvarande kvartal föregående år* *Nettotal*




Anm.: Hushållens konsumtion i fasta priser.
I data över konsumentförtroendet (CCI) representeras varje kvartal av sista månaden i kvartalet. Sista utfall publicerades i februari och avser första kvartalet 2010.
Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Även under 2011–2014 väntas konsumtionen växa i god takt med i genomsnitt drygt 3 procent per år. Detta beror främst på att läget på arbetsmarknaden successivt förbättras, vilket leder till att hushållens inkomster ökar och att försiktighetssparandet fortsätter att minska. Dessutom är räntorna fortsatt låga till följd av en expansiv penningpolitik, vilket ytterligare stimulerar konsumtionen.

## Investeringarna tar fart först 2011

Investeringarna minskade med drygt 15 procent 2009, vilket är den svagaste utvecklingen sedan åtminstone 1950.[71] Det som ligger bakom investeringsfallet är en kombination av en mycket svag efterfrågan och stramare kreditvillkor för företag i spåren av finanskrisen.

Investeringarna bedöms utvecklas svagt 2010, framför allt till följd av att industrins investeringar utvecklas svagt. Kapacitetsutnyttjandet inom industrin började öka under andra kvartalet 2009, men är fortfarande på en historiskt låg nivå (se diagram 6.6), vilket indikerar att industrins behov av investeringar är mycket begränsat.

Detta talar för att investeringstillväxten väntas ta fart först 2011. Efterfrågan i Sverige och omvärlden har då stigit så pass mycket att företagen har behov av att investera för att öka produktionen. En god vinstutveckling 2010, i kombination med att kreditvillkoren för företagen förbättrats, bidrar ytterligare till investeringstillväxten 2011 och 2012. Investeringarna bedöms 2012 vara ungefär lika stora som de var före krisen.

**Diagram 6.6 Kapacitetsutnyttjandet i industrin och totala investeringar**

*Procentuell förändring jämfört med motsvarande kvartal föregående år* *Procent*

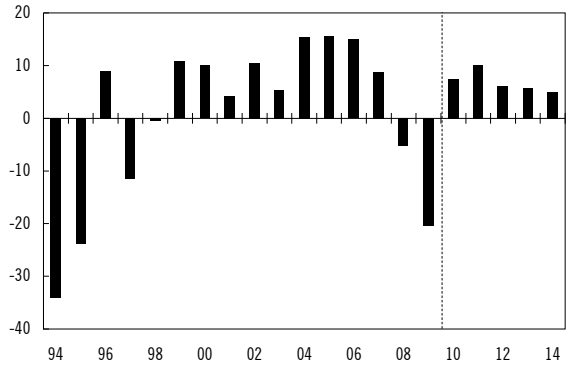
Anm.: Fasta priser.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

[71] Statistik finns från och med 1950.

Bostadsinvesteringarna bedöms öka redan 2010 (se diagram 6.7). Det förklaras bl.a. med att det finns en stark underliggande efterfrågan på bostäder och att det blivit billigare och lättare att finansiera bostadsinvesteringar. Prisökningar på bostäder under senare tid talar också för att det är ett gynnsammare läge för produktion av bostäder.

**Diagram 6.7 Bostadsinvesteringar**

*Procentuell förändring*




Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Offentliga myndigheters investeringar, med bl.a. stora satsningar på vägar och järnvägar, har varit omfattande 2009. Som en del av det reformpaket som aviseras i denna proposition kommer de offentliga investeringarna att öka även 2010.

### Minskad lageravveckling ger stort positivt bidrag till BNP-tillväxten 2010

I finanskrisens inledande skede överraskades företagen av den snabbt vikande efterfrågan, vilket resulterade i en ofrivillig lageruppbyggnad. Företagen reagerade därefter snabbt på det nya efterfrågeläget, dels genom att reducera sina inköp, dels genom att minska sin produktion. Detta resulterade i en kraftig lageravveckling redan under det sista kvartalet 2008.

Under hela 2009 har företagen fortsatt att minska sina lager och flertalet företag uppger nu att lagren i stort sett är på önskade nivåer. Företagen väntas därför slå av på takten i lageravvecklingen och i större utsträckning än under 2009 möta efterfrågan med ökad produktion. Detta medför att lagerbidraget till BNP-tillväxten blir starkt positivt 2010.

Lagrens effekt på BNP-tillväxten är dock av övergående karaktär. Under 2011 ger lager ett litet positivt bidrag och därefter bedöms lagerförändringarna inte påverka BNP-tillväxten.

### Ökad efterfrågan på importerade varor kommande år

Under fjärde kvartalet 2008 och första halvåret 2009 minskade importinnehållet i ekonomin kraftigt. Detta berodde på att det särskilt var efterfrågan med stort importinnehåll som minskade, exempelvis maskininvesteringar, varuexport och hushållens konsumtion av sällanköpsvaror. Den kraftiga lageravvecklingen bidrog dessutom till att importen av lagervaror minskade. Under andra halvåret 2009 växte dock importen snabbare än den övriga efterfrågan till följd av att den importtunga efterfrågan ökade relativt starkt.

Under 2010 väntas efterfrågan på importerade varor fortsätta att öka starkare än efterfrågan på inhemskt producerade varor. Det beror på att exporten tar fart, samtidigt som hushållens köp av bilar och sällanköpsvaror ökar. Dessutom väntas kronan stärkas, vilket också stimulerar importtillväxten.

Under 2011 bidrar även uppgången i investeringarna till importtillväxten och i slutet av året bedöms importen vara tillbaka på samma nivå som innan krisen.

## 6.2.2 Produktionsutvecklingen

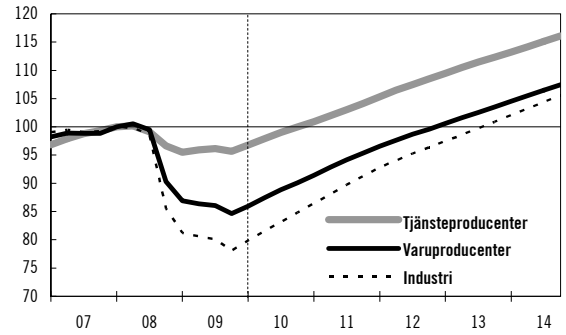
### Näringslivets produktion ökar successivt

Den djupa lågkonjunkturen har inneburit kraftigt fallande produktion inom de flesta av näringslivets branscher. Särskilt djupt har fallet varit i den konjunkturkänsliga och exportberoende industrin. Från och med första kvartalet 2008 till och med fjärde kvartalet 2009 minskade produktionen i industrin med nära en fjärdedel.

Flera tjänstebranscher, däribland parti- och detaljhandeln, drabbades inledningsvis också hårt när krisen bröt ut. Fallet inom tjänsteproduktionen har dock varit betydligt mindre omfattande och inte lika långvarigt som inom industrin (se diagram 6.8), vilket har lett till att tjänstesektorns andel av den totala produktionen i näringslivet ökat.

**Diagram 6.8 Näringslivets produktion**

*Index, första kvartalet 2008 = 100*




Anm.: Fasta priser, referensår 2008. Säsongrensade kvartalsvärden.
Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Flera indikatorer, bl.a. orderingång och produktionsförväntningar, pekar på en ökad produktion i näringslivet under 2010. Under prognosperioden väntas produktionen i både varu- och tjänstebranscherna successivt stiga igen, till följd av ökad efterfrågan i Sverige och i omvärlden (se tabell 6.3).

**Tabell 6.3 Näringslivets produktion**

*Utfall för 2009, prognos för 2010–2014*

| | Mdkr | Procentuell volymförändring | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2009 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| Varuproducenter | 716 | -12,3 | 2,8 | 6,0 | 4,5 | 4,1 | 3,7 |
| varav: Industri | 452 | -17,0 | 3,4 | 7,9 | 5,8 | 4,8 | 4,5 |
| Bygg | 136 | -3,9 | 0,6 | 3,5 | 2,8 | 3,2 | 2,6 |
| Tjänsteproducenter | 1 304 | -3,5 | 2,9 | 4,2 | 4,0 | 3,8 | 3,3 |
| **Näringslivet totalt** | **2 020** | **-6,8** | **2,9** | **4,8** | **4,2** | **3,9** | **3,4** |

Anm.: Med produktion avses förädlingsvärde, dvs. bruttoproduktion minus insatsförbrukning. Fasta priser, referensår 2008.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Jämfört med återhämtningen under 1990-talet väntas tjänsteproduktionen spela en större roll. Det beror på att tjänstebranscherna är särskilt beroende av den inhemska efterfrågan, vilken nu bedöms utvecklas betydligt starkare än under 1990-talet.

## 6.3 Arbetsmarknad, löner och inflation

### 6.3.1 Arbetsmarknad

#### Sysselsättningen ökar 2011

Den djupa lågkonjunkturen syns tydligt på arbetsmarknaden, men kraftfulla insatser för att dämpa sysselsättningsfallet har mildrat krisens effekter. Den expansiva finans- och penningpolitiken har bidragit till att sysselsättningen i tjänstebranscherna har ökat med ca 23 000 personer sedan andra kvartalet 2008 (när den totala sysselsättningen var som högst) till och med sista kvartalet 2009.[72] Industrin har dock drabbats hårt av den globala lågkonjunkturen. Av den totala sysselsättningsnedgången på ca 130 000 personer sedan andra kvartalet 2008 stod industrin för ungefär 110 000 personer.

Det finns nu tecken på att den totala nedgången i sysselsättningen har bromsat in. Sysselsättningen har till och med ökat vissa månader sedan hösten 2009, samtidigt som BNP har fortsatt att minska (se fördjupningsrutan Varför utvecklas arbetsmarknaden bättre än väntat? i avsnitt 3). Sammantaget tyder indikatorerna, såsom varsel om uppsägning, nyanmälda lediga platser och företagens anställningsplaner, på en uppgång i sysselsättningen under loppet av 2010.

Under perioden 2011–2014 väntas produktionen öka starkt, vilket bidrar till att även sysselsättningen ökar starkt. Sysselsättningen bedöms påverkas av produktionen med en viss eftersläpning då det tar tid för arbetsgivarna att anpassa personalstyrkan till den snabbt ökande produktionen.[73] Detta bidrar till att sysselsättningstillväxten blir starkast 2012 och 2013 (se tabell 6.4 och diagram 6.9). Återhämtningen på arbetsmarknaden tar dock tid och först 2013 bedöms sysselsättningen vara högre än innan krisen.

[72] Jämförelsen avser säsongrensad sysselsättning.

[73] Detta beror på att företagen först ökar arbetsinsatsen genom att öka antalet arbetade timmar per sysselsatt, den s.k. medelarbetstiden.

**Tabell 6.4 Arbetsmarknad**

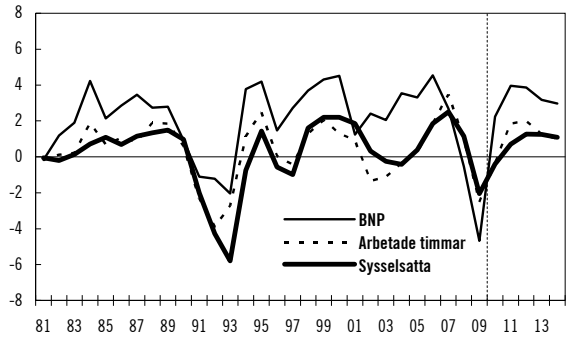
*Utfall för 2009, prognos för 2010–2014*
*Procentuell förändring om annat ej anges*

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| BNP[1] | -4,7 | 2,2 | 4,0 | 3,9 | 3,2 | 3,0 |
| Produktivitet[2] | -2,4 | 2,2 | 2,5 | 2,3 | 1,7 | 1,7 |
| Produktivitet i näringslivet[2] | -3,4 | 2,3 | 2,9 | 2,5 | 1,9 | 1,9 |
| Arbetade timmar | -2,6 | -0,1 | 1,3 | 1,5 | 1,4 | 1,3 |
| Medelarbetstid | -0,6 | 0,3 | 0,6 | 0,2 | 0,1 | 0,2 |
| Sysselsatta | -2,1 | -0,4 | 0,7 | 1,3 | 1,2 | 1,1 |
| Sysselsätningsgap[3] | -2,4 | -3,1 | -2,9 | -2,2 | -1,4 | -0,6 |
| Arbetskraft | 0,2 | 0,5 | 0,3 | 0,4 | 0,5 | 0,4 |
| Arbetslöshet[4] | 8,3 | 9,2 | 8,8 | 8,0 | 7,3 | 6,7 |
| Programdeltagare[4, 5] | 2,6 | 4,5 | 4,4 | 3,5 | 2,9 | 2,5 |

Anm.: BNP, produktivitet, arbetade timmar och medelarbetstid avser kalenderkorrigerade data. Sysselsatta, arbetskraft och arbetslöshet avser åldersgruppen 15–74 år.
[1] BNP till marknadspris, kalenderkorrigerad, fasta priser.
[2] Produktivitet mäts som förädlingsvärde till baspris per arbetad timme.
[3] Skillnaden mellan faktisk och potentiell sysselsättning i procent av potentiell sysselsättning.
[4] I procent av arbetskraften.
[5] Personer i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska program.
Källor: Statistiska centralbyrån, Arbetsförmedlingen och egna beräkningar.

**Diagram 6.9 BNP, arbetade timmar och sysselsatta**

*Procentuell förändring*

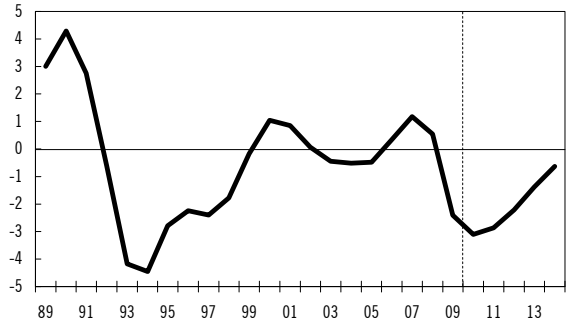



Anm.: Kalenderkorrigerad data för BNP och timmar. Sysselsatta avser åldersgruppen 15—74 år. För perioden 1981—2000 används Konjunkturinstitutets länkade dataserie för sysselsatta. För perioden 2001—2009 används data från Statistiska centralbyrån.
Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Resursutnyttjandet på arbetsmarknaden, uttryckt med det s.k. sysselsättningsgapet, bedöms vara som lägst 2010 och 2011 (se diagram 6.10).[74] Därefter stiger resursutnyttjandet på arbetsmarknaden då den faktiska sysselsättningen växer snabbare än den potentiella. Sammantaget bedöms det finnas mycket lediga resurser på arbetsmarknaden under de närmaste åren, även om de minskar successivt. Resursutnyttjandet på arbetsmarknaden väntas inte ha normaliserats förrän 2016.

**Diagram 6.10 Sysselsättningsgap**

*Procent*




Anm.: Sysselsättningsgapet visar skillnaden mellan faktisk och potentiell sysselsättning i procent av potentiell sysselsättning.
Källa: Egna beräkningar.

Regeringens reformer bidrar till att öka både den faktiska och den potentiella sysselsättningen (se avsnitt 3.7). En rad åtgärder har förbättrat matchningen på arbetsmarknaden och gjort det mer lönsamt att arbeta samt enklare att anställa. Andra exempel på åtgärder som bidrar till att höja sysselsättningen är skattereduktionen för hushållsnära tjänster och skattereduktionen för reparation, underhåll samt om- och tillbyggnad. Även ökade infrastruktursatsningar samt det tillfälligt höjda statsbidraget till kommunsektorn 2010 bedöms leda till fler sysselsatta. Sammantaget bedöms regeringens reformer ha bidragit till att sysselsättningsfallet har dämpats och att återhämtningen på arbetsmarknaden blir snabbare och starkare än vad som annars hade varit fallet.[75]

## Produktiviteten i näringslivet ökar 2010

Trots stora neddragningar av personalstyrkan under 2009 anpassade inte företagen antalet anställda fullt ut till den mycket låga produktionsnivån. Detta bidrog till att resursutnyttjandet i företagen var mycket lågt

[74] Sysselsättningsgapet visar skillnaden mellan faktisk och potentiell sysselsättning i procent av potentiell sysselsättning. Ett negativt (positivt) gap innebär att faktisk sysselsättning är lägre (högre) än potentiell sysselsättning. Den potentiella sysselsättningen avser den nivå på sysselsättningen som är förenlig med stabil inflation och ekonomisk balans. Begreppet potentiell sysselsättning avser alltså inte den högsta möjliga sysselsättningsnivån.

[75] Även den demografiska utvecklingen under prognosperioden bidrar positivt till den potentiella sysselsättningsutvecklingen, dock i en mindre omfattning än de senaste åren.

2009. De kan därför möta den ökade efterfrågan 2010 utan att behöva utöka arbetsstyrkan i någon större utsträckning och arbetsproduktiviteten kommer därmed att stiga (se tabell 6.4).

När produktionen och resursutnyttjandet inom företagen fortsätter att stiga de följande åren bedöms företagen dock behöva utöka personalstyrkan betydligt för att kunna möta efterfrågan, i synnerhet 2012 och 2013 (se tabell 6.5). Trots detta bedöms resursutnyttjandet inom företagen bli något ansträngt under perioden 2011–2013, dvs. det s.k. produktivitetsgapet i näringslivet bedöms bli svagt positivt.[76] Detta beror på att företagen mot bakgrund av den djupa lågkonjunkturen antas agera med viss försiktighet när de ökar antalet anställda.

Produktivitetstillväxten i näringslivet väntas under perioden 2010–2014 öka med i genomsnitt 2,3 procent per år (se tabell 6.4). Det är en lägre ökningstakt än genomsnittet för perioden 1990–2007.[77] Det finns flera orsaker till att produktivitetstillväxten väntas bli lägre än under perioden 1990–2007. Bland annat har finanskrisen tillsammans med den djupa globala lågkonjunkturen medfört en viss utslagning av företagens kapitalstock, vilket bidrar till att dämpa produktivitetstillväxten, i synnerhet 2010. Även branschsammansättningen, med en större andel tjänsteproduktion, bedöms bidra till en lägre produktivitetstillväxt framöver. Vidare bedöms regeringens reformer för att öka den varaktiga sysselsättningen dämpa produktivitetstillväxten något. Detta sker genom att personer som har en svag förankring på arbetsmarknaden successivt blir sysselsatta i större utsträckning än tidigare (se avsnitt 5).[78]

Ökningen av antalet sysselsatta under perioden 2011–2014 är inte lika stark som ökningen av antalet arbetade timmar. Detta beror på att företagen först ökar arbetsinsatsen genom att öka antalet arbetade timmar per sysselsatt, i synnerhet under 2011 (ökad överenskommen arbetstid och övertid m.m.).[79] Utöver att antalet arbetade timmar per sysselsatt ökar konjunkturellt till följd av den högre efterfrågan ökar den även strukturellt till följd av politiska reformer som exempelvis jobbskatteavdraget.[80]

### Lågkonjunkturen slår olika hårt mot sysselsättningen i olika branscher

Det är stor skillnad på hur hårt lågkonjunkturen hittills har slagit mot olika branscher. Den exportberoende industrin har drabbats hårdast av den globala lågkonjunkturen. År 2009 minskade industriproduktionen med 16,8 procent och sysselsättningen sjönk med 9,9 procent, vilket motsvarar drygt 70 000 sysselsatta. Samtidigt dämpades nedgången i sysselsättningen till viss del av de tillfälliga avtalen om arbetstidsförkortning. Kortsiktsindikatorer, såsom företagens anställningsplaner och nyanmälda lediga platser, tyder sammantaget på att sysselsättningen i industrin kommer att minska även under 2010, men betydligt mindre än under 2009. År 2011 och 2012 väntas en viss återhämtning i industrisysselsättningen när företagen behöver utöka arbetsstyrkan för att kunna möta den ökande efterfrågan. Till största delen är dock nedgången i sysselsättningen inom industrin bestående då den ökade produktionen i huvudsak hanteras med högre arbetsproduktivitet.

Även många andra branscher har drabbats hårt av krisen. Inom handeln har antalet anställda sjunkit med nästan 12 000 personer 2009, vilket motsvarar en nedgång med 2,0 procent. Det finns dock tydliga tecken på att sysselsättningen i handeln ökar redan första halvåret i år. Bland annat ökade antalet arbetade timmar, som historiskt tenderar att reagera några kvartal före sysselsättningen, redan under andra halvåret 2009. År 2011 väntas sysselsättningsnivån i handeln vara lika hög som före krisen, för att därefter fortsätta att öka till följd av den starka inhemska efterfrågan.

Samtidigt har sysselsättningen i vissa tjänstebranscher ökat under krisen. Bl.a. inom hushålls-

[76] Produktivitetsgapet visar skillnaden mellan faktisk och potentiell produktivitet i procent av potentiell produktivitet.

[77] Perioden exkluderar krisåren 2008 och 2009 då produktiviteten föll exceptionellt mycket till följd av att produktionen föll kraftigt.

[78] Denna grupp bedöms ha en lägre genomsnittlig produktivitet än övriga sysselsatta.

[79] Den ökande efterfrågan på arbetskraft medför att fler undersysselsatta går upp i arbetstid, vilket bidrar positivt till medelarbetstiden.

[80] För mer information om effekterna av regeringens politik se avsnitt 3.7.

tjänsterna, vilket delvis berodde på att en del av produktionen av kommunala välfärdstjänster överförts till denna bransch (se fördjupningsrutan Kommunfinansierad sysselsättning).[81, 82] Sysselsättningen inom hushållstjänsterna bedöms fortsätta att öka även framöver då efterfrågan på dessa tjänster antas bli stark.

Eftersom lågkonjunkturen drabbat näringslivets branscher olika hårt har branschsammansättningen förändrats (se tabell 6.5). Sammantaget har de sysselsättningsintensiva branscherna inte drabbats lika hårt som de mer kapitalintensiva, vilket har medfört att nedgången i sysselsättningen inte har blivit lika stor som annars hade varit fallet, givet motsvarande fall i produktionen (se fördjupningsrutan Varför utvecklas arbetsmarknaden bättre än väntat? i avsnitt 3). Framöver ökar sysselsättningen starkt i de sysselsättningsintensiva branscherna, vilket bidrar till att deras andel av den totala sysselsättningen fortsätter att öka.

**Tabell 6.5 Sysselsättning i olika sektorer**

*Utfall för 2009, prognos för 2010–2014*

| | | 1000-tal | Procentuell förändring | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 2009 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| Näringslivet | | 3 055 | -2,1 | -0,1 | 1,0 | 1,6 | 1,6 | 1,4 |
| varav: | Varubranscher | 1 059 | -6,7 | -4,3 | 0,8 | 0,5 | 0,3 | -0,3 |
| | Tjänstebranscher | 1 997 | 0,5 | 2,2 | 1,1 | 2,1 | 2,3 | 2,1 |
| Offentlig sektor[1] | | 1 298 | -2,2 | -1,3 | 0,0 | 0,6 | 0,4 | 0,4 |
| varav: | Staten | 228 | -1,6 | 0,3 | 0,6 | -0,1 | -1,6 | -1,2 |
| | Kommunsektorn[1] | 1 070 | -2,4 | -1,7 | -0,1 | 0,8 | 0,8 | 0,8 |

[1] Offentlig sektor och kommunsektorn avser offentliga myndigheter respektive kommunala myndigheter enligt nationalräkenskaperna. Kommunfinansierad sysselsättning i näringslivet inkluderas i tjänstebranscherna.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### Sysselsättningen i kommunsektorn stabiliseras under 2010

Sedan 2007 har sysselsättningen i den offentliga sektorn minskat med drygt 50 000 personer, vilket framför allt är en följd av att sysselsättningen i kommunsektorn har minskat med ungefär 44 000 personer.[83] Sysselsättningsnedgången i kommunsektorn bedöms till ungefär fyra femtedelar vara en effekt av utfasningen av två arbetsmarknadspolitiska program (plusjobb och friår) samt att det har blivit allt vanligare att företag i näringslivet tillhandahåller delar av kommunsektorns tjänster som bl.a. fristående skolor och äldreomsorg. Finansieringen av dessa tjänster ligger dock kvar hos kommuner och landsting (se fördjupningsrutan Kommunfinansierad sysselsättning). Minskningen av antalet sysselsatta i kommunsektorn beror dessutom på en svag utveckling av skatteintäkterna.

Kortsiktsindikatorerna, såsom varsel och nyanmälda lediga platser i kommunsektorn, tyder inte på en snar vändning i sysselsättningen.[84] De kommunala skatteintäkterna utvecklas svagt även 2010, till följd av utvecklingen på arbetsmarknaden som helhet. Den svaga utvecklingen av skatteintäkterna motverkas dock av det tillfälliga statsbidraget. Den kommunfinansierade produktionen i näringslivet väntas fortsätta öka, vilket bidrar till att dämpa sysselsättningsutvecklingen i kommunsektorn. Sammantaget bedöms sysselsättningen i kommunsektorn stabiliseras under 2010.

Från och med 2011 och framöver förstärks skatteunderlaget gradvis. Inkomstförstärkningen blir trots det som svagast 2011, eftersom det tillfälliga statsbidraget upphör. I takt med att konjunkturläget förbättras och skatteintäkterna ökar bedöms sysselsättningen i kommunsektorn successivt öka från och med 2012. Till betydande del väntas sysselsättningsökningen omfatta timanställda och andra vikarier. Dessa grupper har en förhållandevis låg medelarbetstid, vilket bidrar till att sysselsättningen ökar snabbare än antalet arbetade timmar under perioden 2012–2014.

[81] Hushållstjänster inkluderar utbildning, omsorg, hälso- och sjukvård samt samhälliga och personliga tjänster.

[82] Andra branscher där sysselsättningen ökade 2009 är kreditinstitut och försäkringsbolag samt uthyrning, data och andra företagstjänster.

[83] Offentlig sektor och kommunsektor avser i detta avsnitt offentliga myndigheter respektive kommunala myndigheter, i enlighet med redovisningen i nationalräkenskaperna.

[84] Antalet varslade om uppsägning inom kommunsektorn ökade främst under de första två kvartalen 2009 och har därefter sjunkit tillbaka något, men är fortfarande på en nivå klart över ett månadsgenomsnitt för perioden 1995–2008.

### Kommunfinansierad sysselsättning

Kommuner och landsting svarar för merparten av det skattefinansierade utbudet av välfärdstjänster som t.ex. utbildning, hälso- och sjukvård samt barn- och äldreomsorg. Under de senaste åren har det blivit allt vanligare att aktörer inom näringslivet tillhandahåller delar av kommunsektorns tjänster, bl.a. fristående skolor och äldreomsorg.[85, 86] Finansieringen av dessa tjänster ligger dock kvar hos kommuner och landsting.

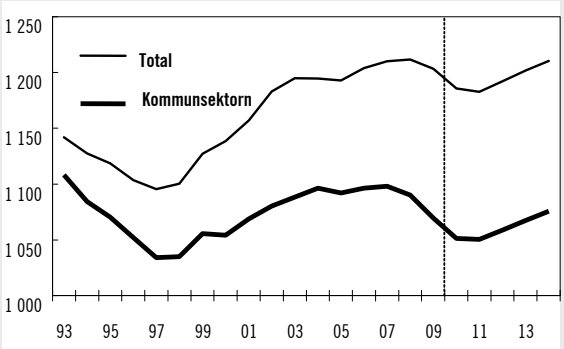
Den totala kommunfinansierade sysselsättningen består således av sysselsatta i kommunal regi och sysselsatta i privat regi, vars tjänster kommuner och landsting köper in.

I nationalräkenskaperna (NR) redovisas endast statistik över antal sysselsatta i kommunal regi. Däremot saknas särredovisad statistik över antalet sysselsatta inom de kommunala tjänsterna som bedrivs i näringslivet. För att få en helhetsbild av den kommunfinansierade sysselsättningen har regeringen gjort en uppskattning av den kommunfinansierade sysselsättningen i näringslivet utifrån statistik över hur mycket näringslivsproducerad verksamhet som kommuner och landsting köper in. I nationalräkenskaperna redovisas denna konsumtion främst som sociala naturaförmåner. Utvecklingen av de sociala naturaförmånerna, samt utvecklingen i de branscher i näringslivet där denna verksamhet huvudsakligen bedrivs, bedöms kunna ge vägledning för hur den kommunfinansierade sysselsättningen i näringslivet utvecklas. Dessutom beaktas i beräkningarna den del av kommunernas och landstingens förbrukning som avser köp av tjänster.[87] Den kommunalt finansierade sysselsättningen i näringslivet uppskattas motsvara ungefär 120 000 personer 2009, vilket kan jämföras med att ca 1,1 miljoner var sysselsatta i kommunal regi 2009.[88]

Sysselsättningen i kommunal regi har minskat med ungefär 44 000 personer under perioden 2007 till 2009 (se diagram 6.11). Samtidigt bedöms antalet sysselsatta i näringslivet som finansieras av kommunsektorn ha ökat med omkring 20 000 personer under motsvarande period.

**Diagram 6.11 Sysselsättning i kommunalt finansierad verksamhet**

*Tusental personer*




Anm.: Total kommunfinansierad sysselsättning och sysselsättningen i kommunsektorn är rensad för plusjobb och friår
Källor: Statistiska centralbyrån, Arbetsförmedlingen och egna beräkningar

Den totala kommunfinansierade sysselsättningen bedöms således ha minskat med omkring 20 000 personer mellan 2007 och 2009, vilket dels beror på det svaga konjunkturläget, dels på utfasningen av två arbetsmarknadspolitiska program, plusjobben och friåret. Av dessa 20 000 personer kan omkring 15 000 förklaras av utfasningen av plusjobben och friåret.[89] Den totala kommunfinansierade sysselsättningen, rensad för plusjobben och friåret har därmed minskat med omkring 5 000 personer mellan 2007 och 2009.

En ytterligare förklaring till fallet i antalet sysselsatta är att medelarbetstiden har ökat kraftigt under 2009. Det innebär att sysselsättningen har fallit mer än antal arbetade timmar. Ökningen av medelarbetstiden beror delvis på att en betydande del av sysselsättningsnedgången bestod av timanställda och vikarier, grupper med en förhållandevis låg medelarbetstid.

Som framgår av diagram 6.11 bedöms fallet i kommunalt finansierad sysselsättning bli betydligt mindre under denna lågkonjunktur jämfört

[85] Kommunsektorn avser i detta avsnitt kommunala myndigheter, i enlighet med redovisningen i nationalräkenskaperna.

[86] I denna faktaruta inkluderas hushållens icke-vinstdrivande organisationer i näringslivet.

[87] Här åsyftas de tjänster som köps in inom ramen för verksamhet där kommuner och landsting står som huvudmän.

[88] Skattningen av antalet kommunalt finansierade sysselsatta i näringslivet är förknippad med stor osäkerhet och ska därför tolkas med försiktighet. Enligt preliminära skattningar av Statistiska centralbyrån uppgick denna sysselsättning till 104 000 personer 2007, som är det sista året Statistiska centralbyrån gjort en uppskattning av antalet kommunalt finansierade sysselsatta i näringslivet. Enligt regeringens skattningar uppgick denna sysselsättning till 112 000 personer 2007.

[89] Vid beräkningen av effekten av utfasningen av plusjobben och friåret har hänsyn tagits till undanträngningseffekter.

med 1990-talskrisen. Jämfört med perioden 1993–1997 uppgår sysselsättningsfallet under denna lågkonjunktur till knappt hälften.[90] En viktig orsak till det mindre omfattande sysselsättningsfallet i denna lågkonjunktur är att de offentliga finanserna är i bättre skick än under 1990-talskrisen. Detta har medfört att regeringen, bl.a. genom sänkta socialavgifter för unga och de tillfälligt höjda statsbidragen, har kunnat dämpa krisens efterverkningar för kommunsektorn.

Den totala kommunfinansierade sysselsättningen bedöms stabiliseras under 2010 och från och med halvårsskiftet 2010 ligga kvar på en i stort oförändrad nivå till 2011. I takt med att konjunkturläget förbättras och skatteintäkterna ökar väntas sysselsatta i såväl kommunal regi som i den kommunfinansierade verksamheten i näringslivet öka från 2012 och framöver.

## Arbetskraften ökar successivt framöver

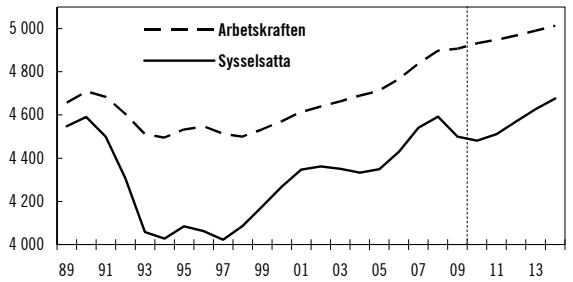
Antalet personer i arbetskraften ökade svagt 2009 (se tabell 6.4 och diagram 6.12). Samtidigt minskade arbetskraften som andel av befolkningen i arbetsför ålder då befolkningen ökade i större utsträckning.[91] Att arbetskraften som andel av befolkningen minskade 2009 kan till stor del förklaras av den kraftigt försvagade efterfrågan på arbetskraft. Då chansen att få arbete försämrades bidrog det till att fler lämnade och färre sökte sig in på arbetsmarknaden jämfört med åren närmast före krisen. Samtidigt har fler påbörjat reguljär utbildning och fler studerande har förlängt sina studier i väntan på en starkare efterfrågan på arbetskraft.[92] En annan grupp utanför arbetskraften som också ökade betydligt i omfattning 2009 var personer som har velat arbeta men som inte aktivt har sökt jobb.

I takt med att arbetsmarknaden förbättras och att efterfrågan på arbetskraft ökar de närmaste åren, väntas en successiv uppgång i antalet personer i arbetskraften.

Regeringens genomförda reformer bedöms bidra till ett ökat arbetskraftsdeltagande. Bland annat bedöms jobbskatteavdraget bidra till att fler söker arbete, vilket innebär att fler deltar i arbetskraften (se avsnitt 5). Detta bidrar till att fler människor står till arbetsmarknadens förfogande när efterfrågan på arbetskraft ökar, vilket leder till att den varaktiga sysselsättningen kan öka snabbare än vad som vore fallet utan åtgärderna.[93]

**Diagram 6.12 Arbetskraften och sysselsatta**

*Tusental personer*




Anm.: Data avser åldersgruppen 15—74 år. För perioden 1989—2000 används Konjunkturinstitutets länkade dataserie. För perioden 2001—2009 används data från Statistiska centralbyrån.
Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

## Arbetslösheten är som högst 2010 och minskar därefter

Sedan sysselsättningen var som högst, andra kvartalet 2008, har antalet sysselsatta minskat och arbetslösheten har stigit. Det finns dock tecken på att nedgången i sysselsättningen och uppgången i arbetslösheten har bromsat in och under 2010 bedöms arbetslösheten börja minska. I genomsnitt bedöms arbetslösheten bli 9,2 procent 2010, vilket motsvarar drygt 450 000 personer. I takt med att sysselsättningen fortsätter att öka under perioden 2011–2014 minskar arbetslösheten successivt (se diagram 6.13). Arbetslösheten är dock fortfarande hög de när-

[90] Det saknas tillförlitlig och jämförbar statistik från 1990-talets början. Befintlig statistik visar dock att sysselsättningsfallet var betydande mellan åren 1991 och 1993.

[91] Arbetskraften som andel av befolkningen föll både för åldersgruppen 16–64 år och åldersgruppen 15–74 år.

[92] Antalet studerande har också ökat till följd av att färre studerande har extraarbete. En person som har arbetat minst en timme under mätveckan definieras som sysselsatt, och ingår därmed även i arbetskraften, enligt AKU oavsett om personen exempelvis huvudsakligen studerar. En heltidsstuderande som söker arbete och kan ta ett arbete ingår också i arbetskraften (som arbetslös) och inte som studerande utanför arbetskraften. Denna grupp ökade starkt 2009, vilket bidrog positivt till arbetskraftsutvecklingen.

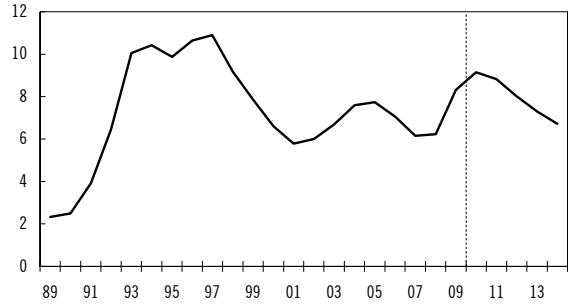
[93] En högre varaktig, även kallad potentiell, sysselsättning, innebär att fler kan vara sysselsatta vid en stabil inflation och ekonomisk balans.

maste åren och först 2016 bedöms arbetsmarknaden vara i jämvikt.

År 2010 väntas drygt 220 000 personer delta i arbetsmarknadspolitiska program, varav nästan alla, drygt 210 000, deltar i utbildningsprogram som exempelvis jobb- och utvecklingsgarantin. De ökade insatserna inom arbetsmarknadsområdet som regeringen har genomfört bedöms leda till en minskad utslagning på arbetsmarknaden och därmed bidra till en varaktigt högre sysselsättning (se avsnitt 5).

**Diagram 6.13 Arbetslöshet**

*Procent av arbetskraften*




Anm.: Avser åldersgruppen 15—74 år. För perioden 1989—2000 används Konjunkturinstitutets länkade dataserie. För perioden 2001—2009 används data från Statistiska centralbyrån.
Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

## 6.3.2 Löner

### Svagt arbetsmarknadsläge håller tillbaka löneökningarna

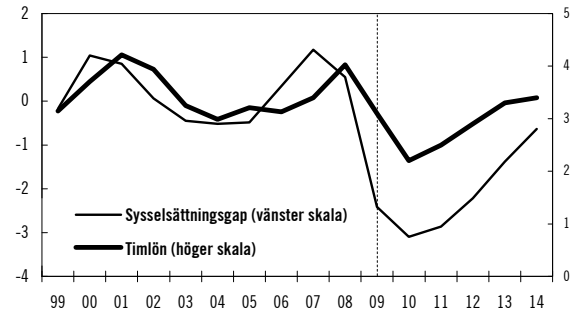
Trots det kraftigt försämrade arbetsmarknadsläget sedan slutet av 2008 har löneökningarna inte anpassats nedåt i någon större grad, vilket beror på att dessa hålls uppe av de centrala avtal som slöts under avtalsrörelsen 2007. I vissa branscher, såsom handeln, transportbranschen och delar av industrin, har lönekostnaderna dock anpassats nedåt genom kraftiga minskningar av antalet övertidstimmar för arbetare samt minskningar av vissa rörliga tillägg för tjänstemän. Dessutom har många företag inom industrin skjutit 2009 års lönerevisioner på framtiden, vilket ytterligare dämpat löneökningarna under 2009. Sammantaget var löneökningarna utöver de centrala avtalen inom näringslivet ytterst marginella under 2009, vilket är ovanligt.

De kommande årens löneökningar bestäms i hög grad under avtalsrörelsen 2010. Nya kollektivavtal ska förhandlas fram för ca 3,3 miljoner arbetstagare och en majoritet av de nya avtalen ska börja gälla från och med våren 2010. De centrala avtalen för de kommande tre åren väntas präglas av det svaga arbetsmarknadsläget (se diagram 6.14).

De redan slutna avtalen inom industrin innebär i genomsnitt knappt 1 procent i löneökningar under det första avtalsåret. Avtalen har dock en baktung konstruktion på så sätt att högre löneökningar kommer senare under avtalsperioden. Under de senaste avtalsrörelserna har den svenska exportindustrin slutit de normerande avtalen. Trots en viss osäkerhet inledningsvis under avtalsrörelsen bedöms avtalen inom industrin bli normerande för hela ekonomin även denna gång. De centrala avtalen väntas bli relativt homogena.

**Diagram 6.14 Sysselsättningsgap och timlön i näringslivet**

*Procent*




Anm.: Sysselsättningsgapet visar skillnaden mellan faktisk och potentiell sysselsättning i procent av potentiell sysselsättning. Timlön i näringslivet enligt konjunkturlönestatistiken avser årlig procentuell förändring.
Källor: Statistiska centralbyrån, Medlingsinstitutet och egna beräkningar.

Sammantaget förväntas löneökningarna dämpas och öka måttligt, framför allt 2010 men även 2011. I takt med att konjunkturläget stärks ökar lönerna något mer från 2012 och framåt. Efter 2012 ökar lönerna i en takt som bedöms vara förenlig med Riksbankens inflationsmål (se tabell 6.6).

**Tabell 6.6 Löner och inflation**

*Procentuell förändring. Utfall för 2009, prognos för 2010-2014*

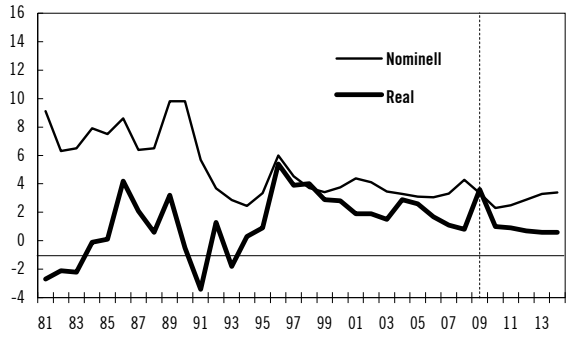
| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Timlön, KL[1] | 3,4 | 2,3 | 2,5 | 2,9 | 3,3 | 3,4 |
| Timlön, NR[2] | 3,2 | 2,3 | 2,6 | 3,1 | 3,5 | 3,6 |
| KPI[3] | -0,3 | 1,3 | 1,6 | 2,2 | 2,7 | 2,7 |
| KPIF[3, 4] | 1,9 | 2,2 | 1,0 | 1,4 | 1,9 | 2,2 |
| KPIX[3, 4] | 1,5 | 2,0 | 0,7 | 1,1 | 1,6 | 2,0 |

Anm.: En utförligare tabell återfinns i tabellsamlingen i bilaga 1.
[1] Timlön enligt konjunkturlönestatistiken.
[2] Timlön enligt nationalräkenskaperna.
[3] Årsgenomsnitt.
[4] Ett av Riksbankens mått på underliggande inflation.
Källor: Statistiska centralbyrån, Medlingsinstitutet och egna beräkningar.

Under 2009 då KPI-inflationen var historiskt låg till följd av framför allt lägre räntekostnader för egna hem steg reallönen temporärt relativt kraftigt (se diagram 6.15). De reala lönerna väntas fortsätta att öka de kommande åren trots nedväxlingen av de nominella löneökningarna, eftersom inflationen förväntas bli lägre än löneökningarna. Reallöneökningarna förväntas dock bli något lägre än det historiska genomsnittet.

**Diagram 6.15 Reallön och nominell lön**

*Procentuell förändring*



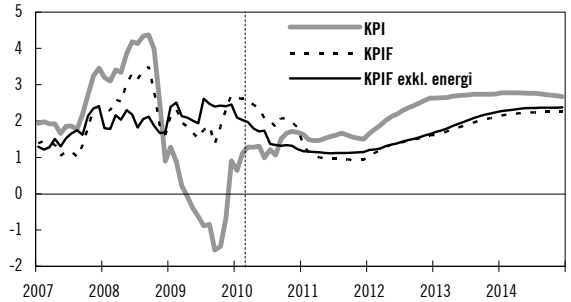

Anm.: Reallön är nominell lön deflaterad med KPI-inflation.
Källor: Statistiska centralbyrån, Medlingsinstitutet och egna beräkningar.

## 6.3.3 Inflation

Inflationen, räknad som årlig procentuell förändring av konsumentprisindex (KPI), har under de senaste åren svängt dramatiskt till följd av ändrade räntesatser för bolån och till viss del till följd av svängningar i energipriserna. Inflationen exklusive dessa effekter har däremot utvecklats mer stabilt kring 2 procent under samma period (se diagram 6.16).

**Diagram 6.16 KPI, KPIF och KPIF exklusive energi**

*Procentuell förändring*

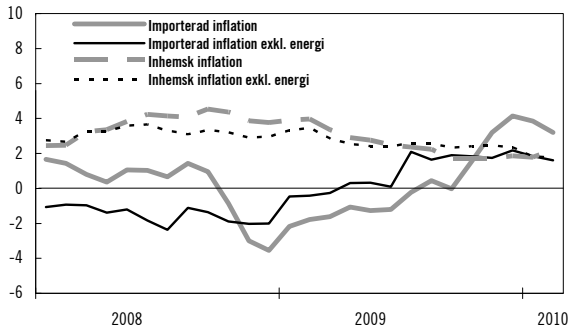



Anm.: KPIF (KPI med fast ränta) är ett av Riksbanken definierat mått på underliggande inflation. KPIF beräknas genom att den del av förändringen i hushållens räntekostnader för egnahem som beror av förändrade räntesatser hålls konstant.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Måtten på underliggande inflation, KPIF och KPIX, var 2,7 respektive 2,6 procent i februari 2010.[94] Inflationen har enligt dessa mått därmed ännu inte sjunkit tillbaka till följd av det låga resursutnyttjandet i ekonomin. Den huvudsakliga anledningen till det är att företagens kostnader har ökat de senaste åren. Detta beror dels på inhemska faktorer som ökad arbetskostnad per producerad enhet, dels på att priserna på importerade varor och tjänster tidigare har stigit kraftigt, framför allt till följd av den svaga kronan. Dessutom har dessa inflationsmått visat på ytterligare ökningar den senaste tiden till följd av högre energipriser för hushållen (se diagram 6.17).

**Diagram 6.17 Inhemsk och importerad inflation**

*Procentuell förändring*




Anm.: Importerad resp. inhemsk inflation avser prisutvecklingen på de varor och tjänster som huvudsakligen betraktas som importerade resp. inhemska.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### Den underliggande inflationen dämpas successivt under 2010

Både den inhemska och den importerade inflationen väntas successivt dämpas 2010 till följd av att kostnadstrycket avtar. Den mindre starka efterfrågan 2010 innebär samtidigt att företagen inte har möjlighet att överföra tidigare kostnadsökningar till konsumentledet i någon större utsträckning. Sammantaget leder detta till att inflationstrycket dämpas markant.

År 2010 ökar även hyrorna betydligt långsammare än 2009 vilket dämpar den inhemska infla-

[94] KPIF beräknas genom att den del av förändringen i hushållens räntekostnader för egnahem som beror på förändrade räntesatser hålls konstant. KPIX beräknas som KPI exklusive räntekostnader för egnahem och direkta effekter från indirekta skatter och subventioner.

tionen. Den importerade inflationen väntas falla tillbaka 2010 på grund av att växelkursen fortsätter att stärkas. Importpriserna i producentled för flera konsumentvaror har fallit sedan en tid tillbaka, vilket påverkar konsumentpriserna med viss fördröjning. De högre energikostnaderna påverkar däremot inflationen kraftigt uppåt under hela året.

Det underliggande inflationstrycket bedöms vara fortsatt lågt 2011, samtidigt som lägre elpriser dämpar inflationstalen ytterligare. Först från och med 2012 och framåt börjar priserna på varor och tjänster öka något snabbare igen. Det beror på att efterfrågan ökar i kombination med att enhetsarbetskostnaderna ökar något fortare till följd av en snabbare löneutveckling. Vidare ökar importpriserna till följd av att världsmarknadspriserna stiger snabbare i takt med den globala konjunkturåterhämtningen.

Sammantaget leder detta till att den underliggande inflationen 2013 och 2014 är i linje med Riksbankens inflationsmål på 2 procent.

#### Fortsatt låg reporänta de kommande åren

Sedan slutet av 2008 har Riksbanken fört en expansiv penningpolitik för att mildra effekterna av finanskrisen samt dämpa fallet i efterfrågan och sysselsättningen. I augusti 2009 sänktes reporäntan till historiskt låga 0,25 procent. År 2010 förväntas Riksbanken börja höja reporäntan i takt med att resursutnyttjandet ökar, men penningpolitiken är fortfarande expansiv de kommande åren. Under 2014 när ekonomin börjar närma sig jämvikt bedöms reporäntan uppgå till 4 procent.

## 6.4 Risker och alternativscenarier[95]

### 6.4.1 Riskbilden

Osäkerheten är stor avseende den framtida konjunkturutvecklingen samt den långsiktigt hållbara tillväxttakten i ekonomin. Riskerna för en svagare utveckling än i huvudscenariot dominerar.

Det finns bl.a. en risk att den internationella konjunkturuppgången blir svagare och mer utdragen än vad som förutses i huvudscenariot. Många länder har stora skulder och offentliga finanser som måste konsolideras, samtidigt som räntorna är på väg upp. Den globala återhämtningen som förutses i huvudscenariot bygger vidare på att de stora stimulansåtgärder som vidtagits fasas ut i en välavvägd takt. Som illustreras i alternativscenario 1 skulle en svagare internationell utveckling leda till en lägre tillväxt och en högre arbetslöshet i Sverige under de närmaste åren, än vad som förutses i huvudscenariot.

Samtidigt är det möjligt att återhämtningen går snabbare än vad som förutses i huvudscenariot. Bland annat har svenska hushåll ett stort utrymme att öka sin konsumtion de närmaste åren mot bakgrund av bl.a. en stark förmögenhetsutveckling, hög sparkvot, god disponibla inkomstutveckling, ljusare arbetsmarknadsutsikter och fortsatt låga räntor. I anslutning till hushållens konsumtion finns dock på lite längre sikt en osäkerhet om utvecklingen av bostadspriser och hushållens skuldsättning.

Det finns även vissa risker kopplade till svenska bankers finansieringskostnader. Stödåtgärderna riktade mot den finansiella sektorn har börjat fasas ut i många EU-länder. Bankerna har utöver detta behov av att ersätta lån som förfaller. Dessutom har många länder, dock inte Sverige, svaga statsfinanser och stora budgetunderskott som måste finansieras. Dessa faktorer verkar i samma riktning och infaller ungefär samtidigt i tiden och medför en risk att räntorna stiger mer än vad som förutses i huvudscenariot. Detta skulle i sin tur göra det svårare

[95] I scenarioarbetet har makromodellen KIMOD använts. För en beskrivning av modellen se Bergvall, A. m.fl. ”KIMOD 2.0: Equilibrium Model of the Swedish Economy” Working paper 100, Konjunkturinstitutet, 2007.

och dyrare för svenska hushåll och företag att låna och därmed dämpa efterfrågan.

En annan risk i prognosen är hur produktiviteten kommer att utvecklas framöver. Produktiviteten har utvecklats mycket svagt sedan 2007. I huvudscenariot antas en relativt stor del av produktivitetsfallet vara permanent. Detta innebär att den ökade efterfrågan 2010 och framåt relativt snabbt medför en ökad efterfrågan på arbetskraft. Om produktivitetsfallet i större utsträckning beror på en temporär störning kommer den ökade efterfrågan i mycket större utsträckning kunna mötas med ökad produktivitet. Detta skulle medföra en mindre positiv utveckling på den svenska arbetsmarknaden på kort sikt, med lägre sysselsättning och högre arbetslöshet som följd. En högre potentiell produktivitet möjliggör dock att BNP kan växa snabbare när efterfrågan väl tar fart.

Samtidigt finns en betydande osäkerhet kring arbetsmarknadsutvecklingen. Arbetsmarknaden har utvecklats oväntat starkt den senaste tiden till följd av en stark utveckling i många tjänstebranscher. Det indikerar att företagen i dessa branscher kan behöva öka sysselsättningen i större utsträckning än vad som förutses i huvudscenariot för att möta efterfrågan. Det finns således en möjlighet för en starkare utveckling på arbetsmarknaden och att vändningen kan komma något tidigare än vad som förutses i huvudscenariot. Som illustreras i alternativscenario 2 kan en bidragande orsak till en starkare arbetsmarknadsutveckling framöver vara att regeringens åtgärder för att stimulera såväl utbud som efterfrågan på arbetskraft har större effekt än vad som förutses i huvudscenariot.

### 6.4.2 Alternativscenario 1: Svagare internationell utveckling

I huvudscenariot förutses en gradvis återhämtning i den globala ekonomin de närmaste åren. Det finns dock en risk att den internationella konjunkturuppgången blir svagare och mer utdragen. I detta alternativscenario antas den globala återhämtningen bli svagare än i huvudscenariot, samtidigt som de finansiella förhållandena försämras, bland annat till följd av att flera länder får problem med konsolideringen av de offentliga finanserna.

Svensk ekonomi påverkas på flera sätt av en svagare internationell utveckling och försämrade finansiella förhållanden. En svagare efterfrågan från omvärlden medför att efterfrågan på svensk export utvecklas svagare än i huvudscenariot. De försämrade finansiella förhållandena leder till stramare kreditvillkor och högre räntor, vilket i sin tur leder till att företagens investeringsvilja dämpas. De negativa signalerna från omvärlden i kombination med de höjda marknadsräntorna leder dessutom till att hushållen blir mer pessimistiska, vilket bidrar till att hushållens konsumtion blir lägre än vad som förutses i huvudscenariot.

Sammantaget innebär detta att BNP ökar betydligt svagare 2010 och 2011 än i huvudscenariot (se tabell 6.7 och diagram 6.18). Den svagare återhämtningen innebär att resursutnyttjandet blir lägre än i huvudscenariot, under hela prognosperioden. Den lägre efterfrågan bidrar till att sysselsättningstillväxten blir lägre och att arbetslösheten blir betydligt högre 2010-2014 (se tabell 6.7). År 2012 är arbetslösheten 1,6 procentenheter högre än i huvudscenariot.

Lägre resursutnyttjande, både i Sverige och utomlands, innebär att inflationstrycket dämpas. Som en följd av det lägre inflationstrycket och det lägre resursutnyttjandet höjer Riksbanken reporäntan i en långsammare takt än i huvudscenariot.

**Tabell 6.7 Nyckeltal, alternativscenario 1 med svagare internationell utveckling**

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

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|
| BNP | 1,6 | 2,2 | 3,2 | 3,7 | 3,7 |
| | (2,5) | (3,9) | (3,5) | (3,2) | (2,9) |
| Arbetade timmar | -0,4 | -0,3 | 0,9 | 1,7 | 2,0 |
| | (-0,1) | (1,3) | (1,5) | (1,4) | (1,3) |
| Sysselsättning[1] | -0,6 | -0,7 | 0,9 | 1,5 | 1,9 |
| | (-0,4) | (0,7) | (1,3) | (1,2) | (1,1) |
| Arbetslöshet[1,2] | 9,4 | 9,9 | 9,6 | 8,7 | 7,6 |
| | (9,2) | (8,8) | (8,0) | (7,3) | (6,7) |
| BNP-gap[3] | -5,3 | -5,3 | -4,6 | -3,2 | -1,6 |
| | (-4,4) | (-2,9) | (-1,9) | (-1,1) | (-0,3) |
| Reporänta[4] | 0,50 | 1,50 | 2,25 | 3,00 | 3,50 |
| | (1,00) | (2,25) | (3,50) | (4,00) | (4,00) |
| Timlön | 2,2 | 2,2 | 2,6 | 3,0 | 3,1 |
| | (2,3) | (2,5) | (2,9) | (3,3) | (3,4) |
| KPI[5] | 1,2 | 1,1 | 1,3 | 1,7 | 2,0 |
| | (1,3) | (1,6) | (2,2) | (2,7) | (2,7) |
| Finansiellt sparande[6] | -2,3 | -1,8 | -0,5 | 0,7 | 1,8 |
| | (-2,1) | (-1,0) | (0,4) | (1,3) | (2,2) |

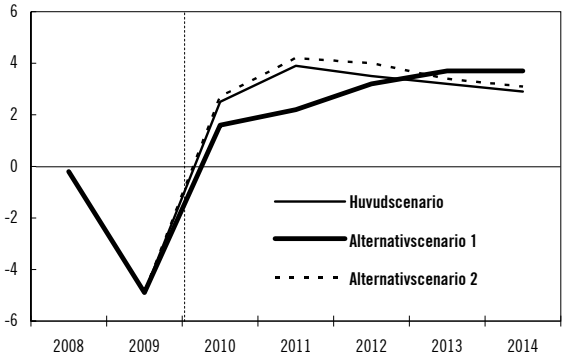
[1] 15-74 år.
[2] I procent av arbetskraften.
[3] Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP.
[4] Slutkurs.
[5] Årsgenomsnitt.
[6] Procent av BNP.
Källa: Egna beräkningar.

På längre sikt kommer en gradvis internationell återhämtning och en fortsatt expansiv penningpolitik leda till att exporten, investeringarna och hushållens konsumtion ökar snabbare än i huvudscenariot från och med 2013. Den starkare efterfrågan leder till att sysselsättningen ökar fortare än i huvudscenariot och att arbetslösheten minskar (se diagram 6.18). Omkring 2016 har huvuddelen av effekterna av konjunkturförsvagningen ebbat ut i detta scenario, vilket är ca 2 år senare än i huvudscenariot. Den långsiktiga BNP-nivån och sysselsättningsnivån är dock något lägre än i huvudscenariot. Det beror på att den fördjupade krisen leder till en lägre kapitalstock till följd av bl.a. högre kapitalkostnader samt en lägre sysselsättningsnivå till följd av en viss permanent utslagning från arbetsmarknaden.

Svagare efterfrågan i kombination med högre arbetslöshet leder till att de offentliga finanserna försämras väsentligt jämfört med huvudscenariot. Det finansiella sparandet bedöms uppgå till -2,3 procent av BNP 2010 och -1,8 procent av BNP 2011. Skatteintäkterna från både skatt på arbete och kapital minskar samtidigt som utgifterna för olika ersättningssystem ökar.

**Diagram 6.18 BNP-tillväxt**

*Procentuell förändring*




Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### 6.4.3 Alternativscenario 2: Större effekt av regeringens politik

Givet det kraftiga fallet i BNP i finanskrisens spår har arbetsmarknaden utvecklas oväntat starkt. En orsak till detta kan vara att regeringens åtgärder för att stimulera såväl utbud som efterfrågan på arbetskraft har bidragit till att arbetsmarknaden är mer flexibel än väntat.

Bedömningar av de effekter som regeringens ekonomiska politik har på arbetsutbud och sysselsättning är baserade på vedertagen nationalekonomisk forskning (se fördjupningsruta Effekter av regeringens politik i avsnitt 3). Forskningsresultaten är dock inte entydigt samstämmiga och det är oklart med vilken kraft och hur snabbt reformerna får effekt på ekonomin. I detta alternativscenario illustreras effekterna på ekonomin framöver om regeringens politik har större effekt än vad som förutses i huvudscenariot. Arbetskraften antas varaktigt kunna ligga på en högre nivå och jämviktsarbetslösheten är lägre än i det mest troliga scenariot. Sammantaget leder det till att potentiell sysselsättning blir betydligt högre (ca 1,5 procentenheter) och att resursutnyttjandet på arbetsmarknaden för närvarande således är lägre.

**Tabell 6.8 Nyckeltal, alternativscenario 2 med större effekt av regeringens politik**

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

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|
| BNP | 2,7 | 4,2 | 4,0 | 3,4 | 3,1 |
| | (2,5) | (3,9) | (3,5) | (3,2) | (2,9) |
| Arbetade timmar | 0,3 | 1,6 | 2,1 | 1,5 | 1,4 |
| | (-0,1) | (1,3) | (1,5) | (1,4) | (1,3) |
| Sysselsättning[1] | 0,0 | 1,0 | 1,9 | 1,4 | 1,4 |
| | (-0,4) | (0,7) | (1,3) | (1,2) | (1,1) |
| Arbetslöshet[1,2] | 9,0 | 8,4 | 7,3 | 6,6 | 5,7 |
| | (9,2) | (8,8) | (8,0) | (7,3) | (6,7) |
| BNP-gap[3] | -6,1 | -3,5 | -2,2 | -1,1 | -0,1 |
| | (-4,4) | (-2,9) | (-1,9) | (-1,1) | (-0,3) |
| Reporänta[4] | 0,75 | 2,00 | 3,00 | 3,75 | 4,00 |
| | (1,00) | (2,25) | (3,50) | (4,00) | (4,00) |
| Timlön | 2,1 | 2,2 | 2,6 | 3,3 | 3,4 |
| | (2,3) | (2,5) | (2,9) | (3,3) | (3,4) |
| KPI[5] | 0,9 | 1,1 | 1,6 | 2,8 | 2,5 |
| | (1,3) | (1,6) | (2,2) | (2,7) | (2,7) |
| Finansiellt sparande[6] | -2,0 | -0,8 | 0,8 | 1,8 | 2,7 |
| | (-2,1) | (-1,0) | (0,4) | (1,3) | (2,2) |

[1] 15-74 år.
[2] I procent av arbetskraften.
[3] Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP.
[4] Slutkurs.
[5] Årsgenomsnitt
[6] Procent av BNP.
Källa: Egna beräkningar.

Det lägre resursutnyttjandet på arbetsmarknaden i kombination med en lägre jämviktsarbetslöshet verkar återhållande på löneutvecklingen, vilket i sin tur stimulerar företagens efterfrågan på arbetskraft.

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

Den högre potentiella produktionsnivån i kombination med lägre räntor medför att företagen redan under 2010 börjar anpassa produktionskapaciteten mot den nya högre nivån. Investeringarna ökar därmed snabbare än i huvudscenariot.

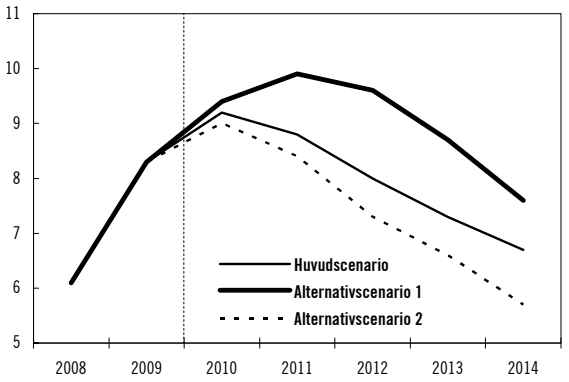
En starkare sysselsättningstillväxt och en lägre inflation leder till att hushållens reala disponibla inkomster utvecklas starkare än i huvudscenariot, trots en lägre löneökningstakt. Tillsammans med en lägre ränta innebär detta att hushållens konsumtion ökar snabbare. Vidare förbättras exporten jämfört med i huvudscenariot, till följd av lägre arbetskostnader.

Kombinationen av lägre resursutnyttjande, lägre löneökningstakt och lägre räntor innebär att BNP och sysselsättning ökar betydligt snabbare än i huvudscenariot 2010–2014. Arbetslösheten minskar successivt och ligger 2014 på 5,7 procent.

Scenariot innebär att det finansiella sparandet blir ca 0,4 procentenheter starkare 2012 och beräknas då uppgå till 0,8 procent av BNP jämfört med 0,4 procent av BNP i huvudscenariot. Under 2013–2014 är det i huvudsak ökade skatteintäkter, via flera arbetade timmar, som förklarar det starkare sparandet.

**Diagram 6.19 Arbetslöshet**

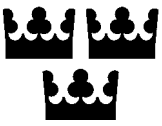
*Procent av arbetskraften*




Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

# 7

# Inkomster



# 7 Inkomster

**Sammanfattning**

- För pensionärer aviseras en ytterligare skattesänkning med 5 miljarder kronor från 2011.
- För att bidra till finansieringen av slopad revisionsplikt för mindre företag aviseras en höjning av fastighetsskatten på vattenkraft och en höjning av stämpelskatten på juridiska personers förvärv av fastigheter och tomträtter.
- Den djupa lågkonjunkturen 2009 medförde att skatteintäkterna jämfört med 2008 minskade med 52 miljarder kronor, eller 1,7 procent av BNP. Från och med 2010 beräknas skatteintäkterna öka.
- I takt med den gradvisa återhämtningen väntas de totala skatteintäkterna öka med ca 4,5 procent per år från 2011 till och med 2014.
- Jämfört med budgetpropositionen för 2010 har prognosen för skatteintäkterna reviderats upp med närmare 60 miljarder kronor 2012.

I detta avsnitt redovisas de reformer som regeringen aviserar på skatteområdet i denna proposition. I avsnittet redovisas även utfall och prognoser för den offentliga sektorns skatteintäkter och statsbudgetens inkomster.

## 7.1 Offentliga sektorns skatteintäkter

Den kraftiga och snabba försämringen av den ekonomiska utvecklingen under 2009 medförde även ett dramatiskt fall i skatteintäkterna. Försvagningen på arbetsmarknaden ledde till att arbetade timmar minskade mellan 2008 och 2009, vilket gjorde att utbetalda löner och därmed intäkterna från skatt på arbete utvecklades mycket svagt.

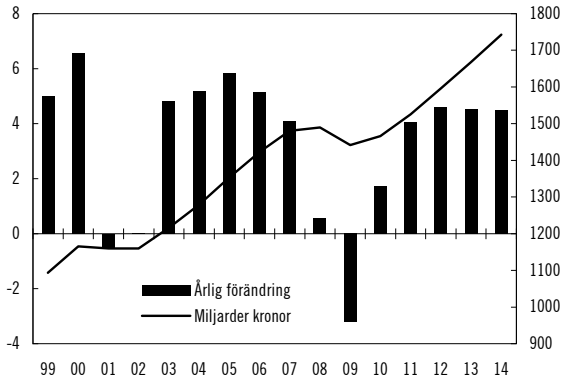
Osäkerheten på arbetsmarknaden bidrog till att hushållen ökade sitt sparande, vilket medförde att hushållens konsumtion (i löpande priser) och intäkterna från mervärdesskatten utvecklades svagt. Den globala lågkonjunkturen, i kombination med den finansiella krisen, innebar dessutom ett betydande fall i intäkterna från skatt på företagsvinster och skatt på hushållens kapitalvinster. Den kraftiga nedgången i företagens vinster började dock redan under 2008.

En successiv återhämtning av ekonomin inleds under 2010, vilket medför att de totala skatteintäkterna ökar igen. Hushållens konsumtion väntas ta fart under året vilket bidrar till en stabilisering på arbetsmarknaden. En högre lönesumma medför högre intäkter från skatt på arbete. Samtidigt väntas företagens vinster återigen öka.

Den fortsatta konjunkturåterhämtningen leder till att de totala skatteintäkterna bedöms öka allt snabbare under 2011–2014. I diagram 7.1 visas de totala skatteintäkterna från 1999 till och med 2014.

**Diagram 7.1 Totala skatteintäkter**

*Årlig förändring* *Miljarder kronor*




Källa: Egna beräkningar.

Det finns tydliga tecken på att återhämtningen i svensk ekonomi går snabbare än vad som antogs i budgetpropositionen för 2010. Utvecklingen på arbetsmarknaden bedöms bli betydligt mer positiv och antalet arbetade timmar väntas utvecklas mer gynnsamt än bedömningen i budgetpropositionen. Detta ger en starkare utveckling av intäkterna från skatt på arbete (se tabell 7.1). Eftersom ca 60 procent av de totala skatteintäkterna har en direkt koppling till arbetsmarknaden bidrar de i hög grad till förbättringen av de offentliga finanserna. Även hushållens konsumtion bedöms utvecklas mer gynnsamt jämfört med den bedömning som gjordes i budgetpropositionen för 2010. Det medför att intäkterna från konsumtionsskatterna, i synnerhet intäkterna från mervärdesskatten, väntas bli högre.

**Tabell 7.1 Totala skatteintäkter jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2010**

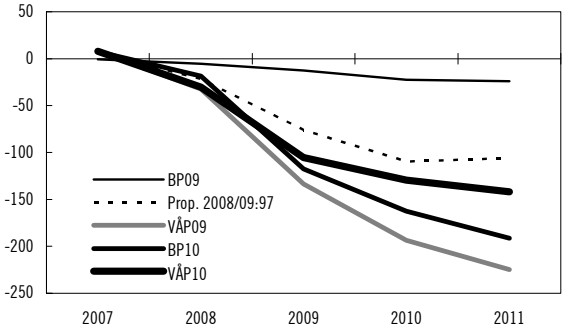
*Miljarder kronor*

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|---|---|---|---|---|
| Skatt på arbete | -1 | -4 | 9 | 17 | 27 |
| Skatt på kapital | -10 | 3 | 3 | 6 | 3 |
| Skatt på konsumtion | -2 | 9 | 15 | 17 | 20 |
| Restförda skatter | 1 | 5 | 5 | 5 | 6 |
| **Totala skatteintäkter** | **-12** | **12** | **33** | **46** | **56** |

Även om prognosen för skatteintäkterna har reviderats upp jämfört med den prognos som gjordes i budgetpropositionen för 2010 är nivån lägre än vad som bedömdes före krisen. I diagram 7.2 redovisas de fem senaste prognoserna i jämförelse med prognosen i 2008 års ekonomiska vårproposition. Av diagram 7.2 framgår hur skatteintäkterna reviderades ned i takt med att bedömningen av ekonomins utveckling blev mer negativ mellan 2008 och 2009 års ekonomiska vårpropositioner. Under sommaren 2009 kom de första indikationerna på att konjunkturen var på väg att vända. I och med att tecknen på konjunkturåterhämtning blivit tydligare så har prognosen över skatteintäkterna reviderats upp.

**Diagram 7.2 Prognosrevideringar av totala skatteintäkter sedan 2008 års ekonomiska vårproposition**

*Miljarder kronor*




Anm.: Prognosrevideringarna är korrigerade för regeländringar. Prop. 2008/09:97 Åtgärder för jobb och omställning.
Källa: Egna beräkningar.

I tabell 7.3 redovisas den offentliga sektorns skatteintäkter mellan 2005 och 2014. I tabell 7.14, sist i avsnitt 7, finns en sammanställning av de regeländringar som påverkat skatteintäkterna mellan 2005 och 2014.

### Osäkerhet och bedömning i skatteprognoserna

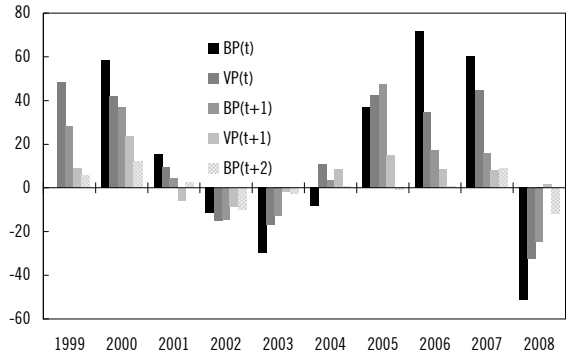
Skatteintäkterna från företags- och kapitalvinster är de intäkter som uppvisar störst variation mellan åren och det är också för dessa prognososäkerheten normalt är som störst. På några års sikt är det emellertid utvecklingen på arbetsmarknaden som är avgörande för hur skatteintäkterna totalt sett utvecklas, eftersom ca 60 procent av dessa härrör från arbetsmarknaden.

Prognoserna tenderar att underskatta styrkan i konjunkturförändringarna, vilket innebär att skatteintäkterna brukar överskattas i nedgångar och underskattas i uppgångar. I diagram 7.3 visas prognosfelen mätt som skillnaden mellan utfall och den prognos som redovisades för det aktuella året i respektive budgetproposition och

ekonomisk vårproposition.[96] Resultatet är entydigt och visar att prognoserna underskattat intäkterna i uppgången runt millennieskiftet, överskattat dem i nedgången 2002 och 2003 och underskattat dem i uppgången 2005, 2006 och 2007. Dessa tre år underskattades skatteintäkterna i prognosen i BP(t) med i genomsnitt 1,9 procent av BNP per år. Mot bakgrund av hur prognosfelen historiskt sett ut finns således en möjlighet att skatteintäkterna kan komma att utvecklas starkare än vad den nu redovisade prognosen visar när ekonomin åter tar fart. Som framgår av avsnitt 6 överväger dock samtidigt riskerna för en sämre realekonomisk utveckling än i huvudscenariot.

**Diagram 7.3 Prognosfel för totala skatteintäkter 1999–2008**

*Prognosfel (utfall–prognos) i miljarder kronor*




Anm.: Prognosfelen är korrigerade för regeländringar.
Källa: Egna beräkningar.

För att illustrera hur osäkerheten i prognosen kan påverka skatteintäkterna kan nämnas att en ökning av antal arbetade timmar med 1 procent ökar skatteintäkterna från skatt på arbete med 7–8 miljarder kronor och att en ökning av hushållens konsumtion med 1 procent ökar mervärdesskatteintäkterna med drygt 1,5 miljarder kronor.

[96] För t.ex. år 2003 avser BP(t) budgetpropositionen för 2003, VP(t) 2003 års ekonomiska vårproposition, BP(t+1) budgetpropositionen för 2004 etc. En positiv avvikelse betyder att utfallet blivit högre än prognosen och att prognosen underskattat intäkterna.

### 7.1.1 Skatt på arbete

En successiv återhämtning av arbetsmarknaden leder till att intäkterna från skatt på arbete ökar med nästan 170 miljarder kronor mellan 2009 och 2014.

**Tabell 7.2 Skatt på arbete**

*Miljarder kronor om inte annat anges*

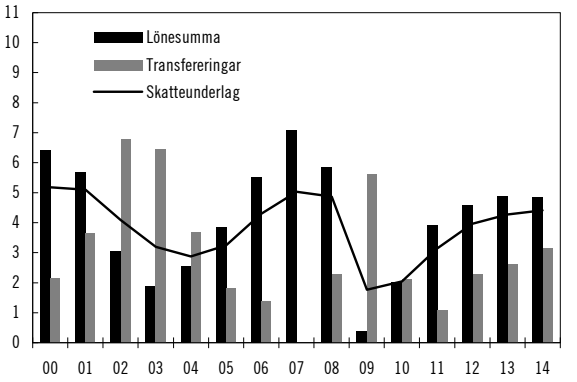
| | Utfall | Prognos | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| Aktuell beräkning | 909 | 868 | 874 | 902 | 942 | 987 | 1 035 |
| Utveckling (%) | 4,0 | -4,5 | 0,7 | 3,2 | 4,4 | 4,8 | 4,9 |

#### Skatteunderlaget ökar svagt 2010 för att sedan ta fart 2011

Underlaget för skatt på arbete består framför allt av utbetalda löner (lönesumman) och skattepliktiga transfereringar. År 2010 väntas skatteunderlaget endast växa med 2 procent (se diagram 7.4). Under 2011–2014 förväntas skatteunderlaget successivt växa från 3 till 4,5 procent per år. Uppgången beror både på en starkare ökning av lönesumman och högre utbetalda transfereringar.

**Diagram 7.4 Lönesumma, transfereringar och skatteunderlag**

*Procentuell utveckling*




Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

*Successiv ökning av lönesummans utvecklingstakt*
Lönesumman står för ca 70 procent av underlaget för skatt på arbete. Detta innebär att förändringen av antalet arbetade timmar och timlönen har störst betydelse för utvecklingen av skatteintäkterna. Utvecklingen av lönesumman och dess komponenter framgår av diagram 7.5.

**Tabell 7.3 Offentliga sektorns skatteintäkter och statsbudgetens inkomster**

*Miljarder kronor*

| Inkomstår | Utfall 2005 | Utfall 2006 | Utfall 2007 | Utfall 2008 | Prognos 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Skatt på arbete** | **829,6** | **857,2** | **873,6** | **908,8** | **867,6** | **873,7** | **901,9** | **941,6** | **987,1** | **1035,0** |
| *Direkta skatter* | *476,9* | *490,1* | *483,0* | *497,5* | *478,1* | *478,9* | *492,2* | *512,9* | *537,0* | *562,5* |
| Kommunal inkomstskatt | 435,6 | 454,1 | 479,1 | 503,4 | 510,1 | 520,7 | 537,6 | 559,7 | 584,1 | 610,3 |
| Statlig inkomstskatt | 38,3 | 41,0 | 44,8 | 48,0 | 40,7 | 42,4 | 43,7 | 45,4 | 48,6 | 51,7 |
| Allmän pensionsavgift | 74,2 | 77,3 | 81,1 | 85,2 | 86,3 | 88,3 | 91,8 | 95,7 | 99,8 | 104,3 |
| Skattereduktioner m.m. | -71,3 | -82,4 | -122,0 | -139,2 | -159,2 | -172,6 | -181,1 | -187,9 | -195,6 | -203,9 |
| Artistskatt | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| *Indirekta skatter* | *352,8* | *367,0* | *390,6* | *411,4* | *389,6* | *394,8* | *409,7* | *428,7* | *450,1* | *472,5* |
| Arbetsgivaravgifter | 341,1 | 357,0 | 382,1 | 404,1 | 392,2 | 401,4 | 416,8 | 435,8 | 457,1 | 479,5 |
| Egenavgifter | 10,1 | 11,0 | 11,8 | 12,0 | 10,7 | 10,8 | 11,3 | 11,8 | 12,5 | 13,1 |
| Särskild löneskatt | 29,3 | 28,9 | 30,2 | 32,6 | 31,4 | 32,3 | 33,5 | 35,0 | 36,7 | 38,4 |
| Nedsättningar | -8,5 | -8,8 | -10,5 | -13,4 | -20,5 | -23,9 | -24,9 | -25,8 | -26,5 | -27,3 |
| Skatt på tjänstegruppliv | 1,1 | 1,2 | 0,9 | 1,2 | 1,2 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,8 |
| Avgifter till premiepensionssystemet | -20,3 | -22,3 | -23,9 | -25,1 | -25,4 | -26,6 | -27,7 | -29,0 | -30,5 | -32,0 |
| **Skatt på kapital** | **167,9** | **192,2** | **208,7** | **163,5** | **148,8** | **160,4** | **177,2** | **187,5** | **196,5** | **204,2** |
| Skatt på kapital, hushåll | 22,9 | 37,4 | 49,7 | 26,3 | 23,1 | 28,5 | 33,4 | 33,9 | 33,2 | 31,6 |
| Skatt på företagsvinster | 92,0 | 99,2 | 104,6 | 83,0 | 75,4 | 81,8 | 88,9 | 93,1 | 98,2 | 102,7 |
| Avkastningsskatt | 12,0 | 11,1 | 12,8 | 15,2 | 13,2 | 12,3 | 14,4 | 18,7 | 22,3 | 25,9 |
| Fastighetsskatt och fastighetsavgift | 25,1 | 25,0 | 25,9 | 24,0 | 26,0 | 26,1 | 27,2 | 27,6 | 28,0 | 28,4 |
| Stämpelskatt | 7,8 | 9,5 | 9,4 | 9,4 | 8,1 | 8,2 | 9,3 | 9,8 | 10,3 | 10,8 |
| Förmögenhetsskatt | 5,0 | 6,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Kupongskatt m.m. | 1,9 | 3,7 | 6,3 | 5,5 | 3,1 | 3,5 | 4,0 | 4,4 | 4,6 | 4,9 |
| Arvs- och gåvoskatt | 1,1 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| **Skatt på konsumtion och insatsvaror** | **357,3** | **375,3** | **399,6** | **418,7** | **423,6** | **433,0** | **445,9** | **463,7** | **482,2** | **501,7** |
| Mervärdesskatt | 250,1 | 265,2 | 284,8 | 300,3 | 302,6 | 309,8 | 320,1 | 334,5 | 349,4 | 365,9 |
| Skatt på tobak | 8,2 | 8,6 | 9,7 | 9,9 | 10,6 | 10,9 | 11,0 | 11,1 | 11,3 | 11,5 |
| Skatt på etylalkohol | 4,1 | 4,2 | 4,2 | 4,2 | 4,4 | 4,6 | 4,6 | 4,7 | 4,7 | 4,7 |
| Skatt på vin m.m. | 3,6 | 3,8 | 4,0 | 4,1 | 4,4 | 4,7 | 4,8 | 4,9 | 4,9 | 4,9 |
| Skatt på öl | 2,6 | 2,7 | 2,8 | 3,1 | 3,3 | 3,4 | 3,4 | 3,4 | 3,4 | 3,4 |
| Energiskatt | 37,8 | 38,2 | 38,2 | 38,8 | 40,1 | 40,6 | 42,1 | 43,1 | 44,0 | 45,2 |
| Koldioxidskatt | 25,5 | 24,7 | 25,1 | 25,7 | 26,1 | 26,6 | 27,4 | 28,8 | 29,5 | 30,3 |
| Övriga skatter på energi och miljö | 3,3 | 4,7 | 4,7 | 5,1 | 4,2 | 4,4 | 4,7 | 4,7 | 4,7 | 4,7 |
| Skatt på vägtrafik | 11,0 | 11,8 | 13,1 | 16,0 | 16,4 | 16,5 | 15,9 | 16,2 | 17,6 | 18,0 |
| Skatt på import | 4,7 | 5,2 | 5,9 | 5,9 | 5,2 | 5,3 | 5,6 | 6,0 | 6,5 | 6,9 |
| Övriga skatter | 6,4 | 6,3 | 7,1 | 5,6 | 6,4 | 6,4 | 6,3 | 6,2 | 6,2 | 6,1 |
| **Restförda och övriga skatter** | **-1,3** | **-1,8** | **-0,8** | **-2,9** | **-3,6** | **0,3** | **0,7** | **2,7** | **2,8** | **2,8** |
| Restförda skatter | -7,6 | -5,4 | -7,6 | -8,2 | -7,8 | -7,0 | -6,6 | -6,0 | -6,0 | -6,0 |
| Övriga skatter | 6,3 | 3,5 | 6,8 | 5,3 | 4,2 | 7,3 | 7,4 | 8,7 | 8,8 | 8,8 |
| **Totala skatteintäkter** | **1 353,5** | **1 422,9** | **1 481,1** | **1 488,1** | **1 436,6** | **1 467,5** | **1 525,7** | **1 595,5** | **1 668,6** | **1 743,7** |
| Avgår, EU-skatter | -7,8 | -9,4 | -7,2 | -7,2 | -6,5 | -6,6 | -7,0 | -7,5 | -8,0 | -8,5 |
| **Offentliga sektorns skatteintäkter** | **1 345,7** | **1 413,5** | **1 473,8** | **1 480,9** | **1 430,1** | **1 460,8** | **1 518,7** | **1 588,0** | **1 660,7** | **1 735,2** |
| Avgår, kommunala skatteintäkter | -435,6 | -454,1 | -479,1 | -515,5 | -524,0 | -534,9 | -552,2 | -574,6 | -599,3 | -625,8 |
| Avgår, avgifter till ålderspensionssystemet | -151,0 | -159,6 | -168,9 | -178,1 | -178,3 | -182,1 | -189,5 | -197,9 | -207,2 | -216,9 |
| **Statens skatteintäkter** | **759,1** | **799,8** | **825,8** | **787,3** | **727,7** | **743,7** | **777,0** | **815,5** | **854,2** | **892,4** |

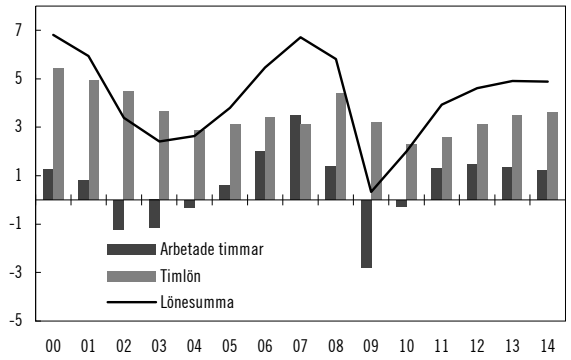
**Tabell 7.3 Offentliga sektorns skatteintäkter och statsbudgetens inkomster forts.**

*Miljarder kronor*

| Inkomstår | Utfall 2005 | Utfall 2006 | Utfall 2007 | Utfall 2008 | Prognos 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Statens skatteintäkter** | **759,1** | **799,8** | **825,8** | **787,3** | **727,7** | **743,7** | **777,0** | **815,5** | **854,2** | **892,4** |
| **Periodiseringar** | **-16,0** | **6,6** | **-10,3** | **21,4** | **-22,0** | **4,2** | **6,2** | **-15,5** | **-4,2** | **-3,1** |
| Uppbördsförskjutningar | -26,6 | -3,7 | -2,6 | 36,0 | 7,1 | -4,3 | -9,7 | -4,1 | 0,2 | 0,3 |
| Betalningsförskjutningar | 10,8 | 10,3 | -6,5 | -15,7 | -24,5 | 3,2 | 12,7 | -12,4 | -5,5 | -4,6 |
| varav kommuner och landsting | 4,2 | 6,3 | 9,0 | -4,2 | -22,9 | 11,3 | 18,2 | -5,9 | 0,7 | 0,6 |
| varav ålderspensionssystemet | -0,9 | 2,8 | 1,5 | -0,7 | -1,8 | 1,5 | 1,0 | 0,7 | 0,8 | 0,8 |
| varav privat sektor | 8,0 | 1,0 | -14,5 | -8,1 | -4,7 | -8,6 | -6,2 | -7,2 | -7,0 | -6,0 |
| varav kyrkosektorn | -0,5 | -0,1 | 0,4 | 0,5 | -0,5 | -1,1 | -0,4 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| varav EU | 0,0 | 0,2 | -3,0 | -3,2 | 5,4 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Anstånd | -0,2 | 0,0 | -1,2 | 1,1 | -4,6 | 5,3 | 3,2 | 1,1 | 1,1 | 1,1 |
| **Statens skatteinkomster** | **743,1** | **806,3** | **815,5** | **808,7** | **705,8** | **747,9** | **783,3** | **800,0** | **850,0** | **889,3** |
| **Övriga inkomster** | **2,7** | **4,0** | **48,2** | **92,5** | **3,8** | **3,8** | **26,0** | **25,3** | **24,0** | **22,0** |
| 2000 Inkomster av statens verksamhet | 27,5 | 43,4 | 66,5 | 53,0 | 48,1 | 45,9 | 44,0 | 45,3 | 45,9 | 45,2 |
| 3000 Inkomster av försåld egendom | 6,7 | 0,1 | 18,0 | 76,5 | 0,1 | 0,0 | 25,0 | 25,0 | 25,0 | 25,0 |
| 4000 Återbetalning av lån | 2,3 | 2,1 | 2,0 | 1,9 | 1,7 | 1,6 | 1,5 | 1,3 | 1,2 | 1,0 |
| 5000 Kalkylmässiga inkomster | 8,8 | 7,8 | 8,2 | 8,7 | 8,9 | 9,4 | 9,7 | 10,0 | 10,3 | 10,8 |
| 6000 Bidrag från EU | 12,6 | 12,4 | 13,0 | 11,0 | 11,7 | 13,5 | 13,3 | 12,7 | 11,5 | 11,5 |
| 7000 Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet | -41,5 | -48,2 | -51,9 | -56,2 | -66,8 | -66,6 | -67,3 | -68,8 | -69,7 | -71,2 |
| 8000 Utgifter som ges som krediteringar på skattekontot | -13,6 | -13,7 | -7,7 | -2,4 | 0,0 | -0,1 | -0,2 | -0,2 | -0,2 | -0,3 |
| **Statsbudgetens inkomster** | **745,8** | **810,3** | **863,7** | **901,3** | **709,5** | **751,8** | **809,3** | **825,4** | **874,0** | **911,3** |

**Diagram 7.5 Arbetade timmar, timlön och lönesumma**

*Procentuell utveckling*




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

Konjunkturåterhämtningen medför att lönesumman ökar med 2,2 procent 2010, vilket kan jämföras med drygt 0,3 procent under krisåret 2009. Under 2011–2014 ökar lönesumman med mellan 4,0 och 4,9 procent per år.

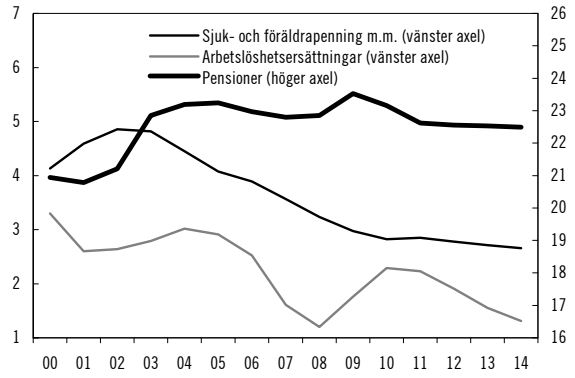
*Arbetslöshetsersättningar utgör allt mindre andel av skatteunderlaget*

Prognosen för transfereringar baseras till största delen på utvecklingen av antalet pensionärer, sjukskrivna och arbetslösa. Till viss del beror den även på löne- och prisutvecklingen, eftersom vissa ersättningar är kopplade till inkomst- och prisbasbelopp. I diagram 7.6 visas transfereringsinkomsterna som andel av den totala inkomsten av tjänst mellan 2000 och 2014.

Under de senaste sju åren har sjukersättning, sjuk- och föräldrapenning samt aktivitetsersättning minskat som andel av den totala inkomsten av tjänst (den tunna svarta linjen i diagram 7.6). Orsaken är dels att utvecklingen av lönesumman har varit relativt stark från 2002 till och med 2008, dels att antalet nya sjukpenningfall och längden på sjukfallsperioderna har minskat.

**Diagram 7.6 Transfereringsinkomster som andel av inkomst av tjänst**

*Procent*




Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

Aktivitets- och sjukersättning bedöms minska under prognosperioden, vilket i första hand förklaras av att inflödet från sjukpenningen minskar samt av slopandet av tidsbegränsad sjukersättning 2010.

Den relativt kraftiga ökningen av pensionernas andel av den totala inkomsten av tjänst under 2009 berodde på flera faktorer. Dels ökade pensionerna med hela 4,5 procent genom följsamhetsindexeringen, dels ökade antalet pensionärer på grund av att de stora årskullarna födda på 1940-talet börjar nå pensionsåldern. Från 2010 till och med 2014 ökar ålderspensionerna i långsammare takt jämfört med tidigare. Detta beror framför allt på att ökningen av nybeviljade ålderspensioner mattas av.

Den kraftiga inbromsningen på arbetsmarknaden under 2009 ledde till en markant ökning av arbetslöshetsersättningen som andel av den totala inkomsten av tjänst (den gråa linjen i diagram 7.6). Konjunkturåterhämtningen under 2010–2014 medför en successiv minskning av arbetslöshetsförsäkringens andel av den totala inkomsten av tjänst.

### Direkta skatter på arbete

Förutom nivån på skatteunderlagets storlek påverkas intäkterna från de direkta skatterna av grundavdraget, de kommunala och statliga skattesatserna samt skattereduktioner.

Direkt skatt på arbete beräknas vara näst intill oförändrad mellan 2009 och 2010. Även om lönesumman utvecklas starkare 2010 motverkas detta av ett utökat jobbskatteavdrag samt ett utökat grundavdrag för pensionärer.

För att förstärka pensionärernas disponibla inkomster aviseras i denna proposition en ytterligare höjning av grundavdraget för pensionärer. Den faktiska effekten blir att kommunsektorns skatteintäkter beräknas minska med 5 miljarder kronor 2011. Regeringen bedömer att kommunerna och landstingen bör kompenseras för skattebortfallet som förslaget föranleder. I statsbudgeten för 2011 kommer anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner att höjas med 5 miljarder kronor per år. Åtgärden föranleder även en teknisk justering (höjning) av utgiftstaket. Till följd av att justeringen av kommunernas statsbidrag kommer att göras i budgetpropositionen har den aviserade höjningen av grundavdraget i denna proposition beräkningstekniskt lagts in som en skattereduktion som inte påverkar kommunernas skatteunderlag.

Med hänsyn taget till aviseringen om ytterligare förhöjt grundavdrag för pensionärer beräknas de direkta skatterna på arbete uppgå till 492 miljarder kronor 2011, dvs. 13 miljarder kronor mer än 2010. Under 2012–2014 beräknas ökningen uppgå till mellan 21 och 26 miljarder kronor per år.

Den successiva konjunkturåterhämtningen medför att kommunernas skatteunderlag ökar starkare från och med 2012 (se tabell 7.4). Under 2010 och 2011 beräknas det kommunala skatteunderlaget öka med 1,9 respektive 3,3 procent, medan ökningen 2012–2014 väntas uppgå till drygt 4 procent per år. Den underliggande utvecklingen 2010, dvs. utvecklingen justerad för regeländringar, bedöms bli 2,6 procent.

**Tabell 7.4 Faktisk och underliggande utveckling av kommunernas skatteunderlag**

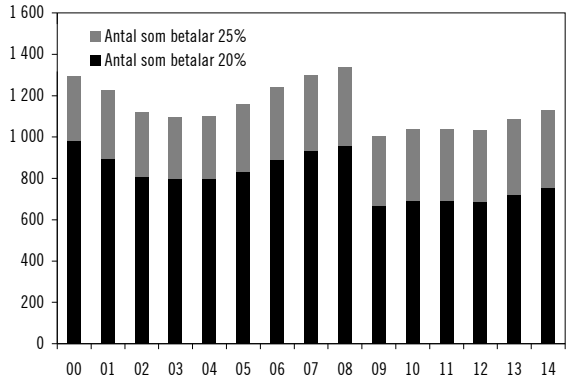
*Procentuell utveckling*

| | Utfall | Prognos | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| **Faktisk utveckling** | | | | | | | |
| Aktuell beräkning | 5,5 | 1,0 | 1,9 | 3,3 | 4,1 | 4,4 | 4,5 |
| BP10 | 5,6 | 1,1 | 0,6 | 2,2 | 3,2 | | |
| VÅP09 | 5,2 | 0,6 | 0,6 | 2,0 | 3,1 | | |
| **Underliggande utveckling** | | | | | | | |
| Aktuell beräkning | 5,0 | 1,4 | 2,6 | 3,3 | 4,1 | 4,4 | 4,5 |
| BP10 | 5,1 | 1,4 | 1,3 | 2,2 | 3,2 | | |
| VÅP09 | 4,8 | 1,0 | 0,6 | 2,0 | 3,1 | | |

Intäkterna från statlig inkomstskatt väntas öka med ca 9 miljarder kronor mellan 2010 och 2014. Under dessa år beräknas antalet personer som betalar statlig inkomstskatt öka med cirka 90 000 personer (se diagram 7.7).

**Diagram 7.7 Antal personer som betalar statlig inkomstskatt**

*Tusental personer*




Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

### Indirekta skatter på arbete

Intäkterna från indirekta skatter på arbete beräknas till 395 miljarder kronor 2010. Underlaget ökar med 1,9 procent 2010, men nedsättningen av egenavgifterna för enskilda näringsidkare som tillämpas från och med den 1 januari 2010 bidrar till att minska intäkterna med ca 1,5 miljarder kronor.

## 7.1.2 Skatt på kapital

### Kapitalvinsterna faller kraftigt till följd av krisen

Den kraftiga nedgången på börsen under 2008 i kombination med den finansiella oron gjorde att de taxerade kapitalvinsterna föll kraftigt 2008. Vinsterna uppgick till 102 miljarder kronor, vilket kan jämföras med 172 miljarder kronor året innan. Börsnedgången medförde också att kapitalförlusterna ökade, vilket minskade skatteintäkterna ytterligare. I diagram 7.8 visas aktieprisindex och fastighetsprisindex mellan 1988 och 2014 tillsammans med utfall och prognos för kapitalvinsterna (prognosen illustreras med en streckad linje).

Taxeringen av kapitalvinsterna är en del av taxeringen av hushållens inkomster och är klar i november året efter inkomståret. Det innebär att 2009 års kapitalvinster ännu inte är fastställda och att skatteintäkterna för 2009 fortfarande är en prognos.

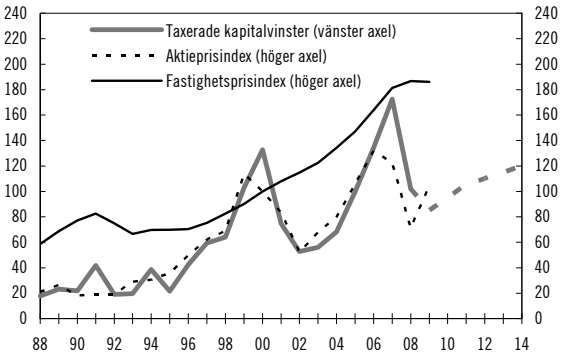
Turbulensen på kapitalmarknaderna de senaste åren har medfört att många hushåll valt att realisera ackumulerade kapitalvinster. I kombination med börsfallet under 2008 innebär detta att det måste ske en kraftig återhämtning på börsen innan hushållen i större utsträckning har finansiella vinster att realisera. Detta gör att kapitalvinsterna bedöms fortsätta att falla under 2009. Omsättningen på fastighetsmarknaden har varit låg under 2009, vilket bidrar till att ytterligare minska kapitalvinsterna. Sammantaget bedöms kapitalvinsterna uppgå till 85 miljarder kronor 2009, vilket motsvarar 2,8 procent av BNP.

Sammanlagt beräknas hushållens skatt på kapitalinkomster uppgå till ca 23 miljarder kronor 2009, vilket kan jämföras med ca 26 miljarder kronor 2008.

På grund av svårigheterna med att göra prognoser för kapitalvinster beräknas vinsterna från och med 2010 återgå till en genomsnittlig, historisk nivå på drygt 3 procent av BNP.

**Diagram 7.8 Kapitalvinster, aktieprisindex och fastighetsprisindex**

*Miljarder kronor* *Index 2000 = 100*




Källor: Statistiska Centralbyrån, Affärsvärlden och egna beräkningar.

### Bolagsskatten faller 2009 och ökar igen 2010

Som en följd av konjunkturnedgången och den finansiella oron föll intäkterna från skatt på företagsvinster kraftigt 2008. Intäkterna uppgick till 83 miljarder kronor, vilket är ca 22 miljarder lägre jämfört med året innan (se tabell 7.3). Under slutet av 2008 föll företagens vinster, bl.a. till följd av att orderingången sjönk kraftigt. Samtidigt började bankernas kreditförluster stiga.

Den globala lågkonjunkturen får stort genomslag i prognosen för 2009. Eftersom den svenska företagssektorn är starkt exportberoende får den svaga internationella investeringskonjunkturen särskild stor effekt. Vinsterna bedöms fortsätta falla i verkstads- och råvarusektorerna till följd av en svag efterfrågan och lågt kapacitetsutnyttjande. Samtidigt bidrar kreditförluster till lägre vinster i banksektorn. Intäkterna från skatt på företagsvinster bedöms minska med ytterligare ca 8 miljarder kronor och uppgå till drygt 75 miljarder kronor 2009 (se tabell 7.5).

Från och med 2010 bedöms skatteintäkterna öka igen. Ett skäl till att vinsterna i företagen väntas öka igen är att företagens kostnader bedöms vara bättre anpassade till den lägre efterfrågan i ekonomin. År 2008 och 2009 påverkas företagens resultat av kostnader för varsel och uppsägningar, något som inte bedöms gälla i lika stor utsträckning 2010. Ökningen i skatteintäkterna bedöms dock bli relativt måttlig. En bidragande orsak till det är att underskottsavdrag från 2008 och 2009 minskar bolagens påförda skatter. Sammantaget beräknas intäkterna uppgå till 82 miljarder kronor 2010.

I takt med att ekonomin återhämtar sig ökar skatteintäkterna ytterligare 2011 och framåt. År 2014 bedöms intäkterna uppgå till 103 miljarder kronor (se tabell 7.5).

**Tabell 7.5 Skatt på företagsvinster**

*Miljarder kronor*

| | Utfall | Prognos | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| Skatt på företagsvinster | 83 | 75 | 82 | 89 | 93 | 98 | 103 |
| Utveckling (%) | -20,6 | -9,2 | 8,4 | 8,7 | 4,7 | 5,5 | 4,6 |

### Stigande statslåneränta ger stigande intäkter från avkastningsskatt

Avkastningsskatten, som tas ut på sparande i pensions- och kapitalförsäkringar, faller mellan 2009 och 2010 till följd av en lägre statslåneränta 2010. Avkastningsskatten beräknas uppgå till 12 miljarder kronor 2010, vilket är 1 miljard kronor lägre än 2009 (se tabell 7.3).

Avkastningsskatten styrs i stor utsträckning av statslåneräntans utveckling, även om den också påverkas av hur priset på aktier och andra värdepapper utvecklas. Eftersom statslåneräntan beräknas stiga 2010 och framåt stiger också intäkterna från avkastningsskatten för att uppgå till 26 miljarder kronor 2014. Om statslåneräntan ökar med 1 procentenhet ökar avkastningsskatten nästföljande år med ca 4 miljarder kronor.

### Fastighetsskatt och kommunal fastighetsavgift

Intäkterna från fastighetsskatt och den kommunala fastighetsavgiften beräknas uppgå till 25,9 miljarder kronor 2009 (se tabell 7.6). Den kommunala fastighetsavgiften bedöms bli ca 14 miljarder kronor, varav drygt 11 miljarder kronor avser småhus och knappt 3 miljarder kronor avser bostadslägenheter. Intäkterna från den kommunala fastighetsavgiften ökar jämfört med 2008 dels till följd av indexeringen av den högsta avgiften, dels till följd av fastighetstaxeringen av småhus 2009. Höjda taxeringsvärden innebär att intäkterna ökar med ca 1 miljard kronor jämfört med 2008.

Sedan regeringen tillträtt har fastighetsskatteuttaget på småhus och bostadsdelen i hyreshus minskat med cirka 10 miljarder kronor.

Intäkterna stiger ytterligare 2010 och framåt till följd av indexeringen och högre fastighetspriser.

Aviseringen om höjd skatt på vattenkraftverk medför att skatteintäkterna från fastighetsskatten ökar med ca 1,5 miljarder kronor från och med 2011.

**Tabell 7.6 Fastighetsskatt och kommunal fastighetsavgift**

*Miljarder kronor*

| | Utfall | Prognos | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| Småhus | 10,5 | 12,3 | 12,2 | 12,4 | 12,7 | 13,0 | 13,3 |
| varav kommunal avgift | 9,9 | 11,5 | 11,8 | 12,0 | 12,4 | 12,7 | 13,0 |
| Hyreshus, bostadslägenheter | 2,9 | 2,9 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,0 |
| varav kommunal avgift | 2,6 | 2,8 | 2,9 | 2,9 | 2,9 | 2,9 | 2,9 |
| Hyreshus, lokaler | 6,0 | 6,1 | 6,2 | 6,3 | 6,4 | 6,4 | 6,5 |
| Industrier | 1,6 | 1,6 | 1,6 | 1,7 | 1,7 | 1,7 | 1,7 |
| Vattenkraft | 2,9 | 2,9 | 2,9 | 3,7 | 3,7 | 3,7 | 3,7 |
| **Summa** | **24,0** | **26,0** | **26,1** | **27,2** | **27,6** | **28,0** | **28,4** |

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

### Stämpelskatt

Intäkterna från stämpelskatten uppgick till 8 miljarder kronor 2009. Intäkterna föll med 1,4 miljarder kronor jämfört med året innan, främst till följd av en lägre omsättning på fastighetsmarknaden.

Regeringen aviserar i denna proposition en höjd stämpelskatt på juridiska personers förvärv av fastigheter och tomträtter. Höjningen avses träda i kraft den 1 januari 2011 och förväntas öka intäkterna med ca 0,7 miljarder kronor från och med 2011.

## 7.1.3 Skatt på konsumtion

Efter en svag utveckling av hushållens konsumtion[97] under 2009 bedöms konsumtionen ta fart 2010. Den starkare utvecklingen av hushållens konsumtion leder till högre intäkter från skatt på konsumtion och insatsvaror. Hushållens konsumtion förväntas sedan öka i god takt de kommande åren till följd av ett förbättrat konjunkturläge och ett lägre sparande. Prognosen för skatt på konsumtion och insatsvaror redovisas i tabell 7.7.

**Tabell 7.7 Skatt på konsumtion och insatsvaror**

*Miljarder kronor och procentuell förändring*

| | Utfall | Prognos | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| **Aktuell prognos** | **419** | **424** | **433** | **446** | **464** | **482** | **502** |
| Utveckling (%) | 4,8 | 1,2 | 2,2 | 3,0 | 4,0 | 4,0 | 4,0 |
| Mervärdesskatt | 5,4 | 0,8 | 2,4 | 3,3 | 4,5 | 4,5 | 4,7 |
| Punktskatter | 3,2 | 2,2 | 1,8 | 2,1 | 2,7 | 2,8 | 2,2 |

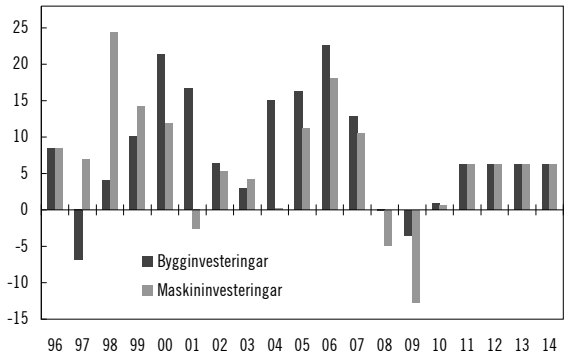
### Intäkterna av mervärdesskatten ökar när hushållens konsumtion tar fart

Som en följd av konjunkturnedgången ökade hushållens konsumtion och intäkterna från mervärdesskatt svagt under 2009. En allmän oro över den ekonomiska utvecklingen bidrog till att hushållen ökade sitt sparande. Intäkterna från mervärdesskatt dämpades också av att varor och tjänster som beskattas med den högsta mervärdesskattesatsen, exempelvis bilar och andra sällanköpsvaror, utvecklades svagare än annan konsumtion. En tredje förklaring till den måttliga ökningen av intäkterna under 2009 är att bygg- och maskininvesteringar, vilka ingår i skattebasen för mervärdesskatt, minskade.

Hushållens konsumtion väntas öka under 2010 och sparandet faller tillbaks, om än från höga nivåer. Investeringarna väntas öka något i slutet av året, i synnerhet bostadsinvesteringarna. I och med att den inhemska investeringsefterfrågan dröjer utvecklas intäkterna från mervärdesskatt svagt även under 2010. Intäkterna från bygg- och maskininvesteringar tar fart först 2011 (se diagram 7.9).

**Diagram 7.9 Mervärdesskatteintäkter från bygg– och maskininvesteringar 1996–2014**

*Årlig förändring*



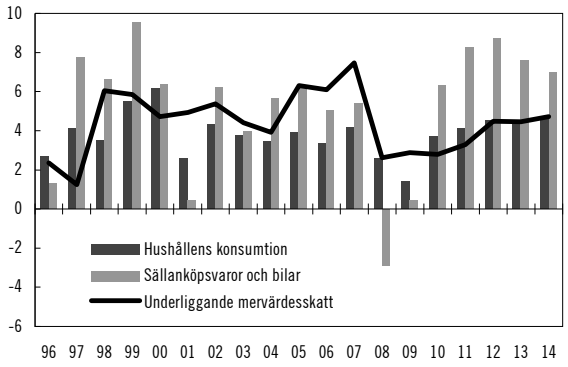

Källor: Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Hushållens konsumtion bedöms öka i god takt åren 2011–2014. Förutsättningarna för en ökad konsumtion finns då utvecklingen av den disponibla inkomsten väntas bli god. Hushållen väntas också fortsätta dra ned på sitt höga sparande i takt med att situationen på arbetsmarknaden förbättras. Hushållens konsumtion av bilar och andra sällanköpsvaror väntas öka särskilt starkt de kommande åren efter att ha sjunkit kraftigt 2008 och utvecklats svagt under 2009 (se diagram 7.10). Intäkterna från de underliggande mervärdesskatteintäkterna (dvs. intäkterna exklusive skatte- och redovisningsändringar) bedöms öka med mellan 3 och 5 procent per år 2011–2014.

[97] Hushållens konsumtion avser i detta avsnitt konsumtionen i löpande priser.

**Diagram 7.10 Hushållens konsumtion i löpande priser och underliggande intäkter från mervärdesskatt 1996–2014**

*Årlig förändring*




Källor: Skatteverket, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

**Intäkterna av skatt på energi ökar när konjunkturen tar fart medan övriga punktskatter är mindre konjunkturkänsliga**

Den svaga utvecklingen av hushållens konsumtion under 2009 visar sig i utvecklingen av intäkterna från punktskatterna, som endast ökade med 1,1 procent 2009. Den huvudsakliga orsaken är att skatteintäkterna från energibeskattningen utvecklades svagt. Intäkterna från energibeskattningen, som utgör en stor andel av de totala punktskatteintäkterna, är kopplade till konjunkturläget. Många av de övriga punktskatterna, såsom skatt på alkohol och tobak, är inte lika konjunkturberoende.

*Måttlig ökning av intäkter från skatt på alkohol och tobak*

Försäljningsvolymerna av alkohol och tobak ökade under 2009 vilket medförde att skattintäkterna ökade med nästan 7 procent. Bedömningen är att försäljningsvolymen ökar måttligt under 2010 och att intäkterna från alkohol och tobak ökar med drygt 3 procent.

*Den globala konjunkturnedgången ger låga intäkter från energi- och koldioxidskatt 2010*

Den globala konjunkturnedgången, med en svag industriproduktion och en relativt svag utveckling av hushållens konsumtion, bedöms leda till en relativt låg efterfrågan på exempelvis diesel och bensin under 2010. Som en följd av detta väntas intäkterna från energi- och koldioxidskatt öka med endast 1,5 procent 2010. När konjunkturen förbättras de kommande åren tilltar också intäkter från energi- och koldioxidskatt.

*Driftstopp i kärnkraftsreaktorer gav lägre intäkter från övriga skatter på energi och miljö 2009*

Oplanerat långa driftstopp i vissa kärnkraftsreaktorer under 2009 medförde att skatteintäkterna från skatt på termisk effekt i kärnkraftsreaktorer minskade jämfört med 2008. Detta är den främsta anledningen till att intäkterna från övriga skatter på energi och miljö minskade med drygt 19 procent 2009.

*När importen ökar 2010 ökar intäkterna av skatt på import*

En kraftig nedgång av varuimporten i löpande priser medförde att intäkterna från tullmedel minskade med 8,6 procent 2009. Detta förklarar i huvudsak varför intäkterna från skatt på import föll med 12,3 procent 2009 jämfört med 2008. Varuimporten och även intäkterna från skatt på import förväntas öka svagt under 2010.

### 7.1.4 Skattekvoten

Skattekvoten visar förhållandet mellan de totala skatteintäkterna och BNP. I tabell 7.8 redovisas skattekvoten mellan 2008 och 2014.

**Tabell 7.8 Skattekvot**

*Procent av BNP*

| | Utfall | Prognos | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| **Skattekvot** | **47,2** | **47,0** | **46,2** | **45,8** | **45,8** | **45,7** | **45,6** |
| varav | | | | | | | |
| Skatt på arbete | 28,8 | 28,4 | 27,5 | 27,1 | 27,1 | 27,1 | 27,1 |
| Skatt på kapital | 5,2 | 4,9 | 5,1 | 5,3 | 5,4 | 5,4 | 5,3 |
| Skatt på konsumtion | 13,3 | 13,9 | 13,6 | 13,4 | 13,3 | 13,2 | 13,1 |
| Övriga skatter | -0,1 | -0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| **Exkl. transfereringar** | **43,8** | **43,3** | **42,7** | **42,4** | **42,5** | **42,5** | **42,4** |

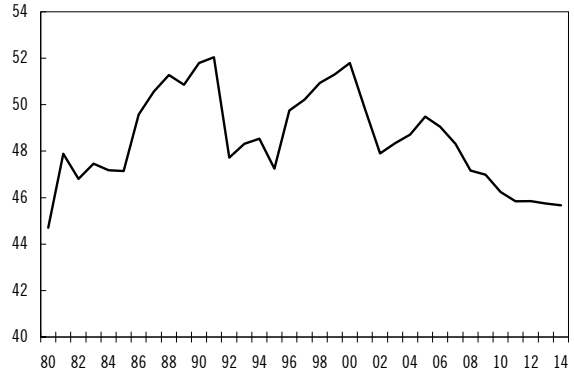
Skattekvoten bedöms uppgå till 47,0 procent av BNP 2009 för att sedan successivt minska till 45,6 procent 2014. I år faller skattekvoten med 0,8 procentenheter bland annat till följd av att BNP i löpande priser utvecklas starkare än skatteintäkterna samt av det fjärde steget i jobbskatteavdraget som minskar skattekvoten med 0,3 procentenheter.

I tabell 7.8 visas även skattekvoten exklusive skatt på transfereringar från den offentliga sektorn. En övergång från brutto- till nettoredovisning (vilket är vanligt utomlands) där bland annat pensioner, sjuk- och föräldrapenning och ersättningar vid arbetslöshet skulle vara skattefria, skulle minska skattekvoten med mellan 3 och 4 procentenheter. De offentliga finanserna skulle däremot inte påverkas.

I diagram 7.11 visas utvecklingen av skattekvoten mellan 1980 och 2014.

**Diagram 7.11 Skattekvot 1980–2014**

*Procent av BNP*




Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Internationella jämförelser av skattekvoter är svåra att göra eftersom skattelagstiftningar i olika länder 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 7.9 redovisas skattekvoten i OECD-länderna för år 2007. Dessutom visas förändringen av skattekvoten mellan 2000 och 2007.

**Tabell 7.9 Skattekvoten i OECD-länderna**

*Procent av BNP*

| | Redovisad skattekvot 2007 | Förändring av skattekvot 2000–2007 |
|---|---|---|
| Danmark | 48,7 | -0,7 |
| Sverige | 48,3 | -3,5 |
| Belgien | 43,9 | -1,0 |
| Norge | 43,6 | 1,0 |
| Frankrike | 43,5 | -0,9 |
| Italien | 43,5 | 1,2 |
| Finland | 43,0 | -4,2 |
| Österrike | 42,3 | -0,9 |
| Island | 40,9 | 3,7 |
| Ungern | 39,5 | 1,5 |
| Nederländerna | 37,5 | -2,2 |
| Tjeckien | 37,4 | 2,1 |
| Spanien | 37,2 | 3,0 |
| Luxemburg | 36,5 | -2,6 |
| Portugal | 36,4 | 2,3 |
| Tyskland | 36,2 | -1,0 |
| Storbritannien | 36,1 | -0,3 |
| Nya Zeeland | 35,7 | 2,1 |
| Polen | 34,9 | 2,1 |
| Kanada | 33,3 | -2,3 |
| Grekland | 32,0 | -2,0 |
| Irland | 30,8 | -0,5 |
| Australien | 30,8 | -0,3 |
| Slovakien | 29,4 | -4,7 |
| Schweiz | 28,9 | -1,1 |
| Förenta staterna | 28,3 | -1,6 |
| Japan | 28,3 | 1,3 |
| Korea | 26,5 | 3,9 |
| Turkiet | 23,7 | -0,5 |
| Mexiko | 18,0 | 1,1 |
| **OECD-länderna** | **35,8** | **-0,2** |
| **EU-15** | **39,7** | **-0,9** |

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 7.3, 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.

Enligt Nationalräkenskaperna ska stabilitetsfondsavgifter redovisas på statsbudgeten. Från och med statsbudgeten för 2010 redovisas de på samma inkomsttitel som insättningsgarantiavgifter. Båda avgiftsslagen redovisas kassamässigt. Inkomsttiteln *1641 Insättningsgarantiavgifter* byter mot denna bakgrund namn och heter fortsättningsvis *1641 Insättningsgaranti- och stabilitetsfondsavgifter*.

För 2010 beräknas statens skatteintäkter uppgå till 744 miljarder kronor. Intäkterna ökar med 16 miljarder kronor jämfört med 2009. Skatt på kapital och mervärdesskatt ökar intäkterna med sammanlagt 21 miljarder kronor. Den svaga utvecklingen av skatteunderlaget samt de beslutade skattesänkningarna för 2010 innebär att statens intäkter från skatt på arbete minskar.

För 2010 beräknas periodiseringarna uppgå till 4,2 miljarder kronor, vilket innebär att de kassamässiga skatteinkomsterna är högre än intäkterna.

### 7.2.2 Övriga inkomster

I tabell 7.10 redovisas utfall och prognoser för statens övriga inkomster för åren 2009–2014 uppdelade per inkomsttyp.

**Tabell 7.10 Statsbudgetens inkomster 2008–2014**

*Miljarder kronor*

| | Utfall | Prognos | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| **Statens skatteintäkter** | **787,3** | **727,7** | **743,7** | **777,0** | **815,5** | **854,2** | **892,4** |
| Periodiseringar | 21,4 | -22,0 | 4,2 | 6,2 | -15,5 | -4,2 | -3,1 |
| **Statens skatteinkomster** | **808,7** | **705,8** | **747,9** | **783,3** | **800,0** | **850,0** | **889,3** |
| **Övriga inkomster** | **92,5** | **3,8** | **3,8** | **26,0** | **25,3** | **24,0** | **22,0** |
| 2000 Inkomster av statens verksamhet | 53,0 | 48,1 | 45,9 | 44,0 | 45,3 | 45,9 | 45,2 |
| 3000 Inkomster av försåld egendom | 76,5 | 0,1 | 0,0 | 25,0 | 25,0 | 25,0 | 25,0 |
| 4000 Återbetalning av lån | 1,9 | 1,7 | 1,6 | 1,5 | 1,3 | 1,2 | 1,0 |
| 5000 Kalkylmässiga inkomster | 8,7 | 8,9 | 9,4 | 9,7 | 10,0 | 10,3 | 10,8 |
| 6000 Bidrag från EU | 11,0 | 11,7 | 13,5 | 13,3 | 12,7 | 11,5 | 11,5 |
| 7000 Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet | -56,2 | -66,8 | -66,6 | -67,3 | -68,8 | -69,7 | -71,2 |
| 8000 Utgifter som ges som krediteringar på skattekonto | -2,4 | 0,0 | -0,1 | -0,2 | -0,2 | -0,2 | -0,3 |
| **Statsbudgetens inkomster** | **901,3** | **709,5** | **751,8** | **809,3** | **825,4** | **874,0** | **911,3** |

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

Under 2009 uppgick statens övriga inkomster till sammanlagt 3,8 miljarder kronor. Det är ca 89 miljarder kronor lägre än 2008. Denna minskning förklaras främst av lägre inkomster av försåld egendom jämfört med 2008. Dessutom minskade utgifterna som ges som krediteringar på skattekonto. Även 2010 beräknas statens övriga inkomster till 3,8 miljarder kronor för att under perioden 2011–2014 uppgå till mellan 22 och 26 miljarder kronor per år (se tabell 7.10).

*Inkomster av statens verksamhet* består bl.a. av utdelningar från statligt aktieinnehav, affärsverkens inlevererade överskott, Riksbankens inlevererade överskott, ränteinkomster och offentligrättsliga avgifter. Förändringarna av dessa inkomster under 2010–2014 beror till stor del på aktieutdelningar från statens bolag. Utdelningarna, exklusive AB Svenska Spel, uppgick till 19,1 miljarder kronor 2009. Cirka 3,7 miljarder kronor utgjordes av utdelningar av engångskaraktär utöver de ordinarie utdelningarna avseende 2008 års resultat. Aktieutdelningarna under 2010, avseende 2009 års resultat, beräknas uppgå

till ca 20,5 miljarder kronor. Prognosen för utdelningarna för perioden 2011–2014 är behäftad med betydande osäkerhet. De bedöms dock avvika endast marginellt från utdelningarna under 2010. Intäkterna från arbetslöshetsavgiften förväntas minska mellan 2009 och 2014 med ca 1,7 miljarder till följd av lägre utgifter för arbetslöshetsförsäkringen.

Utfallet för *Inkomster av försåld egendom* blev 0,1 miljarder kronor 2009. Åren 2011–2014 har inkomsterna från försäljning av statligt aktieinnehav beräkningstekniskt antagits till 25 miljarder kronor per år, vilket kan jämföras med det beräkningstekniska antagande om 0,0 miljarder kronor i försäljningsinkomster av statligt aktieinnehav som gjordes i budgetpropositionen för 2010.

*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 2009 uppgick sammantaget till 11,7 miljarder kronor. Inkomsterna bedöms minska något för åren framöver och beräknas uppgå till 11,5 miljarder kronor 2014.

*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.

Avräkningarna uppgick 2009 till -70,7 miljarder kronor. Kompensation för mervärdesskatt uppgick till -68,2 miljarder kronor, varav avräknad mervärdesskatt hos statliga myndigheter -24,2 miljarder kronor och kompensation för mervärdesskatt för kommunsektorn -44,0 miljarder kronor. Resterande del av avräkningarna utgörs av intäkter som förs till fonder. Dessa intäkter uppgick till -2,4 miljarder kronor 2009.

De tillkommande inkomsterna uppgick 2009 till 3,8 miljarder kronor. Jämfört med 2008 är de tillkommande skatterna 8,8 miljarder kronor lägre, vilket i huvudsak förklaras av den momsbaserade EU-avgiften. Sverige har fr.o.m. 2007 rabatt på den momsbaserade EU-avgiften och ska endast betala en tredjedel av ordinarie avgift, vilket innebär att avgiften minskar med ca 3 miljarder kronor årligen. Beslutet ratificerades emellertid först 2009. Tillsammans med retroaktiv rabatt för 2007 och 2008 minskar därför den momsbaserade EU-avgiften med ca 9 miljarder kronor 2009.

Vissa krediteringar som ges på skattekonton är stöd som enligt nationalräkenskaperna är att likställa med utgifter. För ökad transparens redovisas dessa krediteringar under en egen inkomsttyp: 8000 *Utgifter som ges som krediteringar på skattekonto*. Krediteringarna minskar från -2,4 miljarder kronor 2008 till -0,3 miljarder kronor 2014. 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. Åren 2011–2014 är det endast jämställdhetsbonusen som ges som en skattekontokreditering på budgetens inkomstsida.

## 7.3 Vissa skattefrågor

### 7.3.1 Ytterligare skattesänkning för pensionärer

**Regeringens bedömning:** Skattesänkningen för personer som vid årets ingång fyllt 65 år bör förstärkas i ett tredje steg med 5 miljarder kronor. Skattesänkningen bör träda i kraft den 1 januari 2011.

**Skälen för regeringens bedömning:** Regeringens politik syftar till att människor ska känna att Sverige är ett tryggt och bra land att åldras i. Som ett led i denna politik har regeringen två år i rad sänkt skatten för personer som vid beskattningsårets ingång har fyllt 65 år.

En av de grupper som påverkats mest av finanskrisen och den efterföljande lågkonjunkturen är pensionärerna. Balanseringen av ålderspensionssystemet tillsammans med utvecklingen av inkomstindex leder till sänkta pensioner under 2010. Under 2011 förväntas inkomstpensionerna sjunka ytterligare. Sänkningen är betydande och det kommer att dröja åtminstone

till 2013 innan inkomstpensionerna överstiger 2009 års nominella nivå.

Regeringen har två år i rad – för 2009 och 2010 – genom förhöjt grundavdrag sänkt skatten för personer som vid beskattningsårets ingång har fyllt 65 år. För att minska krisens efterverkningar och förbättra välfärden för pensionärerna vill nu regeringen bygga vidare på dessa åtgärder genom en ytterligare skattesänkning med 5 miljarder kronor.

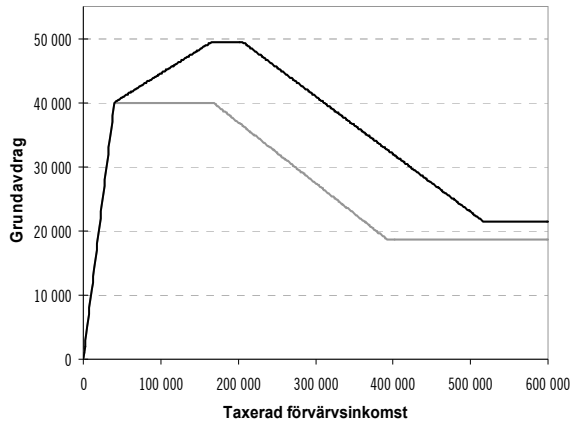
En utgångspunkt för den kommande skattesänkningen bör också vara att arbetslinjen stöds.

För 2011 beräknas garantipensionen stiga medan inkomstpensionen beräknas sjunka. Det finns därför skäl att utforma skattesänkningen så att den stiger med inkomsten. Vidare leder en sådan skattesänkning till att incitamenten för arbete under de aktiva åren förstärks.

Det kommande förslaget innebär att skatten sänks med mellan 1 och 2 procent av bruttoinkomsten. I kronor räknat stiger grundavdragshöjningen, och därmed skattesänkningen, med inkomsten upp till ca 210 000 kronor. Därefter är skattesänkningens storlek i stort sett oförändrad.

I diagram 7.12 visas aviserat förslag om ett ytterligare förhöjt grundavdrag och nuvarande utformning. I tabell 7.11 visas de skattesänkningar som det aviserade förslaget ger upphov till, vid olika inkomster och olika kommunala skattesatser.

**Diagram 7.12 Grundavdrag i kronor per år för personer som är 65 år eller äldre vid 2011 års början enligt gällande regler (grå linje) samt enligt aviserat förslag om ytterligare förhöjt grundavdrag (svart linje)**




Källa: Egna beräkningar.

**Tabell 7.11 Skattesänkning i kronor per år genom aviserat förslag om ytterligare förhöjt grundavdrag för personer som är 65 år eller äldre vid 2011 års början, vid olika inkomst- och kommunalskattenivåer**

| | Kommunalskatt (%) | | |
|---|---|---|---|
| | Lägsta | Medel | Högsta |
| Inkomstnivå, kronor per år | (28,89) | (31,56) | (34,17) |
| Låg inkomst, 50 000 | 231 | 252 | 273 |
| Garantipensionär, född 1938 eller senare: | | | |
| -Gift/sammanboende, 81 510 | 896 | 978 | 1 059 |
| -Ensamstående, 91 377 | 1 127 | 1 231 | 1 333 |
| Garantipensionär, född 1937 eller tidigare: | | | |
| -Gift/sammanboende, 83 359 | 953 | 1 041 | 1 128 |
| -Ensamstående, 93 583 | 1 156 | 1 262 | 1 367 |
| 150 000 | 2 398 | 2 619 | 2 836 |
| 200 000 | 3 611 | 3 945 | 4 271 |
| 300 000 | 3 929 | 4 292 | 4 647 |
| 400 000 | 3 871 | 4 229 | 4 579 |
| 500 000 | 2 151 | 2 269 | 2 383 |

Källa: Egna beräkningar.

I tabell 7.12 visas, för olika inkomstnivåer och vid genomsnittlig kommunalskatt, total skattesänkning till följd av alla tre stegen av det förhöjda grundavdraget. Sett till andel av inkomsten har skattesänkningarna en fördelningspolitisk profil, som visar att de med lägst inkomster gynnas.

**Tabell 7.12 Total skattesänkning i kronor per år till följd av det förhöjda grundavdraget (steg 1 och 2) och aviserat förslag om ytterligare förhöjt grundavdrag (steg 3) för olika inkomstnivåer vid genomsnittlig kommunalskatt (31,56 procent).**

| Inkomstnivå, kronor per år. | Total skatte-sänkning, kronor per år. | Total skatte-sänkning som andel (%) av inkomsten |
|---|---|---|
| Låg inkomst, 50 000 | 6 659 | 13,3 |
| Garantipensionär, född 1938 eller senare: | | |
| -Gift/sammanboende, 81 510 | 5 396 | 6,6 |
| -Ensamstående, 91 377 | 5 018 | 5,5 |
| Garantipensionär, född 1937 eller tidigare: | | |
| -Gift/sammanboende, 83 359 | 5 334 | 6,4 |
| -Ensamstående, 93 583 | 4 923 | 5,3 |
| 150 000 | 5 334 | 3,6 |
| 200 000 | 7 259 | 3,6 |
| 300 000 | 7 764 | 2,6 |
| 400 000 | 6 963 | 1,7 |
| 500 000 | 5 362 | 1,1 |

Källa: Egna beräkningar.

Finansdepartementet kommer att remittera ett förslag med angivna ändringar. Regeringen avser att återkomma i samband med budgetpropositionen för 2011. Förslaget bör träda i kraft den 1 januari 2011.

### 7.3.2 Slopad revisionsplikt för mindre företag

Regeringen har nyligen överlämnat en remiss till Lagrådet som innehåller ett förslag till slopad revisionsplikt för mindre företag. Revisionsplikten slopas bl.a. för 72 procent av aktiebolagen och för många av de handelsbolag som i dag är revisionspliktiga.

Denna reform utgör en mycket stor regelförenkling för mindre företag som så långt som möjligt själva ska få avgöra vilka tjänster de behöver för sin organisation och förvaltning. Genom den minskade administrativa bördan frigörs resurser i företagen som kan användas för att utveckla kärnverksamheten. Hindren för företagande minskas därigenom och tillväxt och sysselsättning gynnas.

Reformen beräknas medföra offentligfinansiella kostnader om 1,34 miljarder kronor i vilket ingår ett ökat anslag till Skatteverket med 40 miljoner kronor per år som krävs för att begränsa skattebortfallet till beräknade 1,30 miljarder kronor. Som ett bidrag till finansieringen avser regeringen att föreslå en höjning av fastighetsskatten för vattenkraftverk samt en höjning av stämpelskatten vid juridiska personers förvärv av fastigheter och tomträtter (avsnitt 7.3.5–7.3.6).

En inskränkt revisionsplikt påverkar Skatteverkets kontrollmöjligheter och riskerar att öka storleken på det s.k. skattefelet. Det är dock mycket svårt att beräkna storleken på det skattebortfall som följer av ett ökat skattefel.

Med utgångspunkt i Skatteverkets s.k. skattefelskarta har en uppskattning gjorts av det skattebortfall som kan uppstå. Skattebortfallet är dock svårbedömt och uppskattningen är påtagligt osäker. Regeringen kommer därför att följa genomförandet av reformen noga och utvärdera dess effekter. Som en del av en sådan utvärdering kommer regeringen att analysera om fördelarna med att slopa revisionsplikten för ännu fler företag är större än nackdelarna och därvid också överväga att ta ytterligare steg.

### 7.3.3 Bättre skattemässiga förutsättningar för biogas och landansluten el till fartyg i hamn

Regeringen har nyligen överlämnat en proposition till riksdagen där reglerna för beskattning av biogas ändras så att biogasen får bättre skattemässiga förutsättningar än vad som gäller i dag. Genom ändringar i energibeskattningen ges förutsättningar för ökad försäljning av biogas. Ändringarna säkerställer att biogasens skattefrihet följer gasen till slutkonsument vid samdistribution med naturgas.

I syfte att uppnå miljövinster genom att få företag som ligger i hamn att använda el från det fasta elnätet i stället för el från en hjälpmotor som drivs med olja, föreslås i samma proposition att energiskatten sänks på denna el. Sänkningen kräver ett godkännande av rådet.

Förslagen bör träda i kraft den 1 januari 2011.

### 7.3.4 Utökad möjlighet till kontantredovisning av mervärdesskatt

**Regeringens bedömning:** Möjligheten till kontantredovisning av mervärdesskatt bör utvidgas.

**Skälen för regeringens bedömning:** I betänkandet Enklare redovisning (SOU 2008:67) föreslås bl.a. utökad möjlighet till kontantredovisning inom bokföringslagstiftningen, vilket medför följdändringar inom mervärdesskattelagstiftningen. Regeringen avser att genomföra förslaget eftersom det innebär en förbättring av företagens likviditet och likabehandling av olika företagsformer.

Regeringen avser att återkomma med förslag till ändrad lagstiftning till riksdagen. Lagförslaget bör träda i kraft den 1 januari 2011.

### 7.3.5 Höjd fastighetsskatt på vattenkraftverk

**Regeringens bedömning:** Fastighetsskatten för vattenkraftverk bör höjas till 2,8 procent. Höjningen bör träda i kraft den 1 januari 2011.

**Skälen för regeringens bedömning:** Som ett bidrag till finansieringen av slopad revisionsplikt för mindre företag (se avsnitt 7.3.2) bör fastighetsskatten på vattenkraftverk höjas.

Uttaget av fastighetsskatt regleras i lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt. För vattenkraftverk utgör fastighetsskatten för varje kalenderår 1,7 procent av taxeringsvärdet. För taxeringsåren 2007–2011 är skattesatsen tillfälligt förhöjd till 2,2 procent (se lagen (2006:2) om fastighetsskatt avseende vissa elproduktionsenheter vid 2007–2011 års taxeringar).

Den tillfälliga förhöjningen av skattesatsen för fastighetsskatt för vattenkraftverk upphör efter taxeringsåret 2011. Regeringen anser att den tillfälliga förhöjningen bör permanentas. Fastighetsskatten bör därtill höjas ytterligare till 2,8 procent av taxeringsvärdet.

Senare års ökande elpris har inte motsvarats av ökade produktionskostnader inom vattenkraften. Höga vinster görs i dag på vattenkraftsproducerad el eftersom andra, och dyrare, produktionstekniker ofta svarar för marginalproduktionen av el. Priset på el bestäms av kostnaden för denna marginalproduktion. Genom en höjd fastighetsskatt på vattenkraftverk beskattas dessa extravinster.

Det är viktigt att de möjligheter som finns att effektivisera befintliga vattenkraftverk och att bygga ut sådan vattenkraft som ingår i elcertifikatsystemet tas tillvara. Förändringar i fastighetsskatten för vattenkraftverk ska därför beakta och balanseras utifrån att den önskade effektiviseringen och utbyggnaden av vattenkraften inte motverkas.

Den föreslagna sammanlagda höjningen från 1,7 procent till 2,8 procent innebär högre fasta kostnader för producenterna av el från vattenkraft. I förhållande till nuvarande produktionsvolym beräknas kostnaderna motsvara i genomsnitt 1,6 öre per kWh (där beräkningen har beaktat att fastighetsskatten är avdragsgill mot bolagsskatten). På en avreglerad elmarknad får dock, på kort sikt, en höjd fast kostnad inte något genomslag på elpriset. Denna höjning av fastighetsskatten genererar en nettointäkt till statsbudgeten på 600 miljoner kronor per år.

Regeringen avser att återkomma till riksdagen med en proposition med förslag till nu angiven ändring. Ändringen bör träda i kraft den 1 januari 2011.

### 7.3.6 Höjd stämpelskatt på fastigheter för juridiska personer

**Regeringens bedömning:** Stämpelskatten på förvärv av fastigheter och tomträtter för juridiska personer bör höjas till fyrtiotvå kronor och femtio öre för varje fullt tusental av egendomens värde. Höjningen bör träda i kraft den 1 januari 2011.

**Skälen för regeringens bedömning:** Stämpelskatt ska betalas till staten vid vissa typer av förvärv, bl.a. köp eller byte, av fast egendom och tomträtter. Enligt 8 § lagen (1984:404) om stämpelskatt vid inskrivningsmyndigheter är skatten enligt huvudregeln trettio kronor för varje fullt tusental kronor av egendomens värde när egendomen förvärvas av en juridisk person. Som ett bidrag till finansieringen av slopad revisionsplikt för mindre företag (se avsnitt

7.3.2) bör stämpelskatten för juridiska personers förvärv höjas från trettio kronor för varje fullt tusental kronor av egendomens värde till fyrtiotvå kronor och femtio öre för varje fullt tusental av egendomens värde.

Regeringen avser att återkomma till riksdagen med en proposition med förslag till nu angiven ändring. Ändringen bör träda i kraft den 1 januari 2011.

### 7.3.7 Skattefrihet för alkolås i förmånsbilar

**Regeringens bedömning:** Alkolås bör inte höja värdet av förmånsbilar.

**Skälen för regeringens bedömning:** Riksdagen har tillkännagett som sin mening att alkolås som är monterade i förmånsbilar inte ska påverka värdet av bilförmånen (bet. 2006/07:SkU10, rskr. 2006/07:114).

Bakgrunden till tillkännagivandet är bl.a. att ett stort antal personer varje år dör eller skadas i alkoholrelaterade olyckor och att allt därför måste göras för att få bort alkoholpåverkade förare från våra vägar.

För att minska alkoholens skadeverkningar i trafiken finns bl.a. låga promillegränser och slumpvisa alkoholkontroller. Regeringen arbetar även för att få till stånd en ökad användning av alkolås: Dels genom förbättrade system för alkolås till dömda rattfyllerister och stegvis införande av alkolås i yrkesmässiga person- och godstransporter (2007 års alkolåsstrategi), dels genom att Sverige inom EU arbetar för alkolås som standard i alla nya privata fordon. Sverige arbetar också för en utveckling av teknik som förhindrar att motorfordon kan köras av förare som är påverkade av alkohol eller droger, eller som riskerar att somna. Målsättningen är att sådan teknik på sikt blir standard i alla bilar.

Som riksdagen framhållit måste allt göras för att få bort alkoholpåverkade förare från våra vägar. Finansdepartementet kommer att remittera ett förslag om att skattebefria alkolås i förmånsbilar. Regeringen avser att återkomma till riksdagen i samband med budgetpropositionen för 2011.

### 7.3.8 Offentligfinansiella effekter

I tabell 7.13 redovisas offentligfinansiella effekter av de åtgärder som aviseras i avsnitt 7.3.1–7.3.7.

Skatten för pensionärer har sänkts i två steg, 2008 och 2009, med sammanlagt 5,3 miljarder kronor. I denna proposition aviseras, i ett tredje steg, ytterligare sänkt skatt för pensionärer fr.o.m. 2011 med 5 miljarder kronor.

Revisionsplikten slopas för 72 procent av aktiebolagen och för flertalet handelsbolag. Reformen beräknas minska skatteintäkterna varaktigt med 1,29 miljarder kronor. År 2011 uppgår skattebortfallet, netto, till 0,83 miljarder kronor.

Beskattning av biogas ändras så att de skattemässiga förutsättningarna förbättras jämfört med vad som gäller i dag. I syfte att öka användningen av el från det fasta elnätet på fartyg som ligger i hamn sänks energiskatten på s.k. landström. Vidare utvidgas kontantredovisningen av mervärdesskatt. Dessa tre åtgärder förväntas varaktigt försvaga de offentliga finanserna med netto 60 miljoner kronor.

Som ett bidrag till finansieringen av slopad revisionsplikt för mindre företag höjs fastighetsskatten för vattenkraftverk och stämpelskatten vid juridiska personers förvärv av fastigheter och tomträtter med sammanlagt 1,10 miljarder kronor. För den höjda fastighetsskatten på vattenkraftverk förklaras den stora skillnaden mellan brutto- och nettoeffekt av dels att fastighetsskatten är avdragsgill mot bolagsskatten, dels att en stor del (ca 45 procent) av vattenkraftverken är statligt ägda.

**Tabell 7.13 Offentligfinansiella effekter av ändrade skatteregler. Bruttoeffekt år 2011, periodiserad nettoeffekt år 2011–2014 samt varaktig effekt**

*Miljarder kronor*

| | | Brutto effekt | Periodiserad nettoeffekt | | | | Varaktig effekt |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Effekt från | 2011 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | |
| ***Direkt skatt på arbetsinkomster – förvärvsinkomstbeskattning*** | | | | | | | |
| Sänkt skatt för pensionärer, steg 3 | 1/1 2011 | -5,00 | -5,00 | -5,00 | -5,00 | -5,00 | -5,00 |
| ***Skatt på kapitalägande – kapital- och egendomsskatter*** | | | | | | | |
| Höjd fastighetsskatt för vattenkraftverk | 1/1 2011 | 1,47 | 0,60 | 0,60 | 0,60 | 0,60 | 0,60 |
| Höjd stämpelskatt på lagfarter för juridiska personer | 1/1 2011 | 0,68 | 0,50 | 0,50 | 0,50 | 0,50 | 0,50 |
| ***Skatt på kapitalanvändning - företagsskatter*** | | | | | | | |
| Slopad revisionsplikt för mindre företag | 1/1 2011 | -0,83 | -0,83 | -1,14 | -1,26 | -1,30 | -1,29 |
| ***Skatt på konsumtion m.m. – energi- och miljöskatter*** | | | | | | | |
| Bättre skattemässiga förutsättningar för biogas | 1/1 2011 | -0,017 | -0,018 | -0,015 | -0,015 | -0,015 | -0,015 |
| Bättre skattemässiga förutsättningar landansluten el | 1/1 2011 | -0,002 | -0,002 | -0,002 | -0,002 | -0,002 | -0,002 |
| ***Skatt på konsumtion m.m. – mervärdesskatt*** | | | | | | | |
| Förenklade momsregler till följd av ny redovisningslagstiftning | 1/1 2011 | -0,04 | -0,04 | -0,04 | -0,04 | -0,04 | -0,04 |
| ***Summa*** | | ***-3,74*** | ***-4,79*** | ***-5,10*** | ***-5,22*** | ***-5,26*** | ***-5,25*** |

Anm.: Beloppen är avrundade och överensstämmer därför inte alltid med summan.

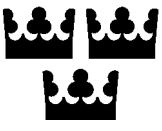
**Tabell 7.14 Regeländringar, bruttoeffekter i förhållande till föregående år**

*Miljarder kronor*

| Inkomstår | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Skatt på arbete** | **-12,4** | **-10,9** | **-34,6** | **-12,5** | **-40,7** | **-15,1** | **-5,1** | **0,0** | **0,0** | **0,0** |
| *Kommunalskatt* | *-1,0* | *-0,4* | *1,8* | *0,3* | *-0,2* | *-3,5* | *-5,0* | *0,0* | *0,0* | *0,0* |
| Förändrad medelutdebitering | 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 (regionalt, pensionärer) | -3,7 | -3,1 | 0,6 | | -1,9 | -3,5 | -5,0 | | | |
| Ändrade avdragsregler (lånedatorer, pensionssparande m.m.) | | | 1,7 | 2,1 | 0,4 | | | | | |
| Övrigt | -0,2 | -0,3 | | | | | | | | |
| *Statlig skatt* | *0,7* | *0,8* | *0,5* | *0,0* | *-4,2* | *0,0* | *0,0* | *0,0* | *0,0* | *0,0* |
| Skiktgränsjusteringar | 0,7 | 0,8 | | | -4,2 | | | | | |
| Övrigt | -0,1 | | 0,5 | | | | | | | |
| *Skattereduktioner* | *-9,9* | *-8,5* | *-36,1* | *-11,4* | *-14,5* | *-10,0* | *0,0* | *0,0* | *0,0* | *0,0* |
| Skattereduktion jobbskatteavdrag | | | -39,9 | -10,7 | -10,8 | -10,0 | | | | |
| Skattereduktion hushållstjänster | | | -0,7 | -0,7 | -3,7 | | | | | |
| Skattereduktion låg- och medelinkomsttagare (1 320 kr) | | | | | | | | | | |
| Skattereduktion allmän pensionsavgift | -9,4 | -9,7 | | | | | | | | |
| Skattereduktion fackföreningsavgift, slopad (2007) | | | 4,1 | | | | | | | |
| Övrigt | -0,5 | 1,2 | 0,4 | | | | | | | |
| *Socialavgifter* | *-2,1* | *-2,8* | *-0,8* | *-1,3* | *-21,7* | *-1,6* | *-0,1* | *0,0* | *0,0* | *0,0* |
| Sänkning socialavgift | -2,5 | -2,1 | -1,1 | -0,7 | -12,8 | | | | | |
| Nedsättning socialavgift | 0,4 | -0,7 | 0,2 | -0,7 | -9,0 | -1,6 | -0,1 | | | |
| **Skatt på kapital** | **-2,5** | **-1,8** | **-10,6** | **4,1** | **1,5** | **0,9** | **1,5** | **0,0** | **0,0** | **0,0** |
| *Inkomstskatt, företag* | *1,2* | *0,2* | *-1,2* | *3,5* | *1,7* | *0,8* | *0,1* | *0,0* | *0,0* | *0,0* |
| Räntebeläggning av periodiseringsfonder | 1,5 | | | | | | | | | |
| Företagsskattepaket, andelar i handelsbolag, underskottsföretag | | | | 3,5 | 1,7 | 0,7 | | | | |
| Avskaffad schablonintäktsbeskattning bostadsrättsföreningar | | | -1,0 | | | | | | | |
| Skattereduktion ROT (2004) stormskadad skog (2005–2007) | -0,3 | 0,2 | 0,1 | | | | | | | |
| *Övrigt* | | | -0,3 | | | 0,1 | 0,1 | | | |
| *Fastighetsskatt* | *0,0* | *-1,9* | *-2,5* | *-3,6* | *0,0* | *-0,2* | *1,5* | *0,0* | *0,0* | *0,0* |
| Frysning av skatteunderlag 2006 års nivå, småhus och hyreshus | | | -1,7 | | | | | | | |
| Småhus: sänkt skattesats, begränsat markvärde, kommunal avg. -08 | | -3,0 | | -3,9 | | -0,2 | | | | |
| Hyreshus: sänkt skattesats, övergång till kommunal avg. -08 | | | -0,8 | -0,4 | | | | | | |
| Begränsningsregel, nytt taxeringsförfarande | | -0,3 | | | | | | | | |
| Vattenkraft: skattesatsändringar | | 1,4 | | 0,6 | | | 1,5 | | | |
| *Övriga skatter på kapital* | *-3,7* | *-0,1* | *-6,9* | *4,3* | *-0,2* | *0,4* | *-0,1* | *0,0* | *0,0* | *0,0* |
| Höjd kapitalvinstskatt för privatbostäder från 15 till 20 till 22% | | | | 1,1 | | | | | | |
| Ändrade uppskovsregler | | | | 3,2 | | 0,2 | | | | |
| Höjt belopp för uthyrning av privatbostad, 3:12-regler | | -0,1 | | | -0,2 | 0,1 | -0,1 | | | |
| Förmögenhetsskatt: höjda fribelopp, sänkt skatt, fryst underlag, slopad | -1,1 | | -6,9 | | | | | | | |
| Slopad arvsskatt mellan makar, slopad arvs- och gåvoskatt (2005) | -2,6 | | | | | | | | | |
| Höjd stämpelskatt | | | | | | 0,1 | 0,7 | | | |
| **Skatt på konsumtion och insatsvaror** | **3,4** | **3,3** | **3,1** | **7,2** | **0,4** | **0,2** | **-0,1** | **0,0** | **1,0** | **0,0** |
| *Skatt på energi och miljö* | *1,9* | *2,3* | *0,1* | *2,8* | *-0,1* | *0,2* | *1,1* | *0,0* | *0,0* | *0,0* |
| Energiskatt | 2,7 | 0,5 | 0,0 | 0,5 | 0,1 | 0,1 | 1,1 | | | |
| Koldioxidskatt | -0,8 | 0,2 | 0,1 | 1,5 | -0,1 | 0,5 | 0,0 | | | |
| Avfallsskatt, naturgrusskatt m.m. | | 0,2 | | | | | | | | |
| Gödselmedelsskatt | | | | | | -0,4 | | | | |
| Övriga energiskatter | | 1,4 | 0,0 | 0,8 | | | | | | |
| *Övriga skatter på konsumtion och insatsvaror* | *1,6* | *1,0* | *3,0* | *4,5* | *0,5* | *0,0* | *-1,2* | *0,0* | *1,0* | *0,0* |
| Sänkt skatt vissa byggtjänster, ändrad redovisning | -0,2 | -0,2 | -0,2 | 0,1 | 0,5 | 0,1 | 0,0 | | | |
| Moms skidliftar 12 till 6 % | | | -0,1 | | | | | | | |
| Skatt på vägtrafik m.m. | 1,8 | 1,2 | 1,2 | 2,7 | | -0,1 | -1,2 | | 1,0 | |
| Skatt på tobak | | 0,3 | 2,1 | 1,5 | | | | | | |
| Skatt på alkohol | | | | 0,3 | | | | | | |
| Reklamskatt | | -0,3 | | -0,1 | | | | | | |
| **Restförda och övriga skatter** | **0,0** | **0,0** | **0,0** | **0,0** | **0,0** | **0,0** | **-0,8** | **-0,3** | **-0,1** | **0,0** |
| Inslovens | | | | | | -0,1 | | | | |
| Övriga skatter | | | | | | | -0,8 | -0,3 | -0,1 | 0,0 |
| **Totala skatteintäkter** | **-11,4** | **-9,4** | **-42,2** | **-1,1** | **-38,8** | **-14,0** | **-4,5** | **-0,3** | **0,9** | **0,0** |

# 8

# Utgifter



# 8 Utgifter

**Sammanfattning**

- Den offentliga sektorns utgifter minskar som andel av BNP mellan 2010 och 2014 vilket huvudsakligen kan förklaras av att ekonomin gradvis återhämtar sig.
- Utgifterna i ålderspensionssystemet ökar med 1,5 respektive 1,3 procent 2010 och 2011. De låga ökningstalen beror framför allt på att inkomst- och tilläggspensionerna minskar under dessa år. Att de totala utgifterna i ålderspensionssystemet ändå ökar beror på att antalet pensionärer ökar och att nytillkomna pensionärer igenomsnitt har högre pension. Perioden 2012–2014 ökar utgifterna med mellan 5 och 7 procent per år vilket både beror på högre inkomst- och tilläggspensioner och ett stigande antal pensionärer. Som andel av BNP är utgifterna i stort sett oförändrade mellan 2010 och 2014.
- Kommunsektorns utgifter faller som andel av BNP under 2010–2014. Utvecklingen beror till stor del på att den kommunala konsumtionen ökar i förhållandevis liten omfattning samt på att utgifterna för ekonomiskt bistånd minskar i takt med att konjunkturen förbättras.
- De takbegränsade utgifterna ökar med 74 miljarder kronor från 2009 till och med 2014. Som andel av BNP faller de takbegränsade utgifterna från 31,6 procent 2009 till 27,2 procent 2014.

I detta avsnitt redovisas utvecklingen av utgifterna i två strukturer, dels enligt nationalräkenskaperna (NR), dels enligt redovisningen i statsbudgetens struktur. I avsnitt 8.1 redovisas den offentliga sektorns utgifter enligt NR 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 offentliga sektorn

Summan av statens, ålderspensionssystemets och kommunsektorns utgifter uppgick 2009 till 1 826 miljarder kronor eller 59,7 procent av BNP. Konsoliderat för transfereringar mellan sektorerna, som huvudsakligen består av statsbidrag till kommunsektorn och statliga ålderspensionsavgifter, uppgick den offentliga sektorns utgifter till 1 637 miljarder kronor eller 53,5 procent av BNP (utgiftskvoten). I tabell 8.1 nedan redovisas den offentliga sektorns utgifter före och efter konsolidering för interna transaktioner.

Exklusive bidrag till kommunsektorn och ålderspensionsavgifter till AP-fonderna är statens primära utgifter (utgifter exklusive räntor) som andel av BNP mellan 5 och 6 procentenheter lägre än de utgifter som redovisas i den statliga sektorn före konsolidering. Före konsolidering ligger den största delen av utgifterna i staten. Konsoliderat är den kommunala sektorns utgifter större än statens.

**Tabell 8.1 Den offentliga sektorns utgifter**

*Procent av BNP. Utfall för 2009, prognos för 2010–2014.*

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Offentliga sektorns utgifter före konsolidering** | **59,7** | **59,9** | **57,8** | **56,1** | **54,7** | **53,5** |
| Primära utgifter | 58,5 | 58,9 | 56,6 | 54,7 | 53,4 | 52,2 |
| Staten | 27,0 | 27,6 | 26,2 | 24,8 | 23,6 | 22,7 |
| Kommunsektorn | 24,3 | 24,2 | 23,7 | 23,2 | 22,8 | 22,4 |
| ÅP-systemet | 7,2 | 7,0 | 6,8 | 6,8 | 7,0 | 7,1 |
| Räntor | 1,2 | 1,0 | 1,2 | 1,3 | 1,4 | 1,3 |
| **Inomoffentligt** | **6,2** | **6,7** | **6,0** | **5,7** | **5,5** | **5,3** |
| **Konsoliderad offentlig sektor** | **53,5** | **53,2** | **51,8** | **50,3** | **49,3** | **48,3** |
| Primära utgifter | 52,4 | 52,2 | 50,6 | 49,1 | 47,9 | 47,0 |
| Staten | 21,0 | 21,2 | 20,4 | 19,3 | 18,4 | 17,7 |
| Kommunsektorn | 24,1 | 24,0 | 23,5 | 22,9 | 22,6 | 22,2 |
| ÅP-systemet | 7,2 | 7,0 | 6,8 | 6,8 | 6,9 | 7,1 |
| Räntor | 1,2 | 1,0 | 1,1 | 1,3 | 1,3 | 1,3 |

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

De primära utgifterna ökade kraftigt som andel av BNP för samtliga sektorer 2009. Detta är en följd av att utgifterna steg samtidigt som BNP minskade och det även i löpande priser. Utgiftskvoten är emellertid betydligt lägre än under 1990-talskrisen (se diagram 8.1).

Återhämtningen i ekonomin medför att utgiftskvoten börjar minska 2010 för att 2013 understiga 2007 års nivå. Utvecklingen under perioden är likartad för sektorerna såväl före som efter konsolidering.

**Diagram 8.1 Den konsoliderade offentliga sektorns utgifter 1990–2014**

*Procent av BNP. Utfall för 1990–2009, prognos för 2010–2014.*

Källor: Statiska centralbyrån och egna beräkningar.

I NR klassificeras utgifterna som konsumtion, investeringar och transfereringar inklusive subventioner. Konsumtion och investeringar utgör en direkt resursförbrukning och ingår i BNP redovisad efter användning (försörjningsbalansen). Transfereringarna tillfaller hushålls- eller företagssektorn eller utlandet medan subventionerna tillfaller näringslivet.

**Tabell 8.2 Den konsoliderade offentliga sektorns utgifter**

*Procent av BNP, om annat ej anges. Utfall för 2009, prognos för 2010–2014.*

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Konsumtion | 28,1 | 28,0 | 27,2 | 26,6 | 26,1 | 25,7 |
| Investeringar | 3,5 | 3,5 | 3,2 | 3,1 | 2,9 | 2,8 |
| Transfereringar till hushåll | 17,4 | 17,1 | 16,3 | 15,7 | 15,3 | 15,0 |
| Övriga transfereringar och subventioner | 3,4 | 3,7 | 3,9 | 3,7 | 3,6 | 3,5 |
| Ränteutgifter | 1,2 | 1,0 | 1,1 | 1,3 | 1,3 | 1,3 |
| **Summa utgifter** | **53,5** | **53,2** | **51,8** | **50,3** | **49,3** | **48,3** |
| Exklusive räntor | 52,4 | 52,2 | 50,6 | 49,1 | 47,9 | 47,0 |
| Totala utgifter, mdkr | 1637 | 1689 | 1724 | 1754 | 1798 | 1844 |
| Exklusive räntor, mdkr | 1601 | 1657 | 1686 | 1709 | 1749 | 1795 |

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den offentliga konsumtionen uppgick 2009 till 28,1 procent av BNP och svarar för drygt hälften av utgifterna. Transfereringarna till hushållen, som 2009 motsvarade 17,4 procent av BNP, svarade för drygt 30 procent av utgifterna. År 2010 bedöms utgifterna börja minska i relation till BNP. Det som huvudsakligen bidrar till minskningen är konsumtionen och transfereringarna till hushållen (se tabell 8.2).

### 8.1.1 Ålderspensionssystemet

Mellan 2009 och 2011 minskar ålderspensionssystemets utgifter som andel av BNP för att återigen öka under resten av prognosperioden.

År 2010 bedöms pensionsutgifterna öka med endast 1,2 procent vilket kan jämföras med 9,1 procent under 2009. Den relativt låga utvecklingstakten beror på att inkomstpensionerna 2010 har sänkts med cirka 3 procent genom följsamhetsindexering. Nedjusteringen av pensionerna beror dels på att balanseringen har aktiverats och dels på en relativt låg utvecklingstakt för inkomstindex. Att de totala utgifterna i ålderspensionssystemet trots detta beräknas öka beror på ett stigande antal pensionärer och att nytillkommande pensionärer i genomsnitt får en högre inkomstrelaterad

ålderspension än nuvarande pensionärer. Balanstalet (kvoten mellan pensionssystemets tillgångar och skulder) förväntas understiga 1,0000 även under 2011 vilket innebär att pensionsutgifternas utvecklingstakt begränsas till 1,3 procent mellan 2010 och 2011.

För de följande prognosåren ökar utgifterna snabbt. Åren 2012–2014 ökar de utbetalda pensionerna med mellan 5 och 7 procent per år. Detta beror dels på pensionssystemets förbättrade finansiella ställning (på grund av balanseringen under tidigare år), dels på en ökad utvecklingstakt för inkomstindex.

### 8.1.2 Kommuner och landsting

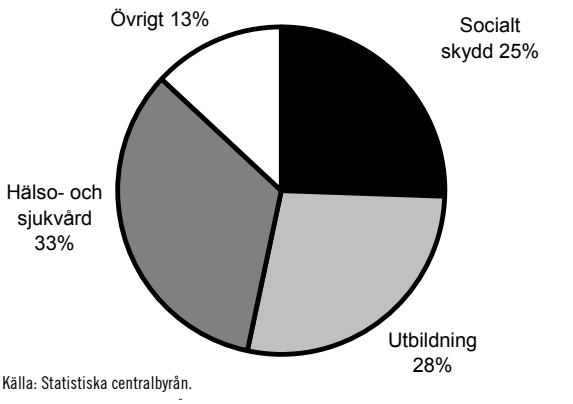
Utgifterna för kommuner och landsting svarar för ca 45 procent av den konsoliderade offentliga sektorns utgifter. För 2009 uppgick utgifterna till 750 miljarder kronor, vilket i sin tur motsvarar ca 24 procent av BNP. Merparten av kommunsektorns utgifter, knappt 85 procent, är konsumtion.

#### Konsumtionsutgifter

Den kommunala konsumtionen fördelas i NR på individuella och kollektiva ändamål. Till de kollektiva ändamålen hör bl.a. styre och administration, brandförsvar och miljöskydd. Till de individuella ändamålen räknas hälso- och sjukvård, utbildning samt socialt skydd, där äldreomsorgen utgör den största delen. Dessa ändamål svarade för ca 87 procent av de totala konsumtionsutgifterna 2007 (se diagram 8.2).[98]

**Diagram 8.2 Ändamålsfördelade konsumtionsutgifter för kommuner och landsting.**

*Procentuell fördelning. Utfall 2007.*




Källa: Statistiska centralbyrån.

*Kommunal konsumtion i nationalräkenskaperna*

År 2007 ändrade NR metod för beräkning av kommunal konsumtion i fasta priser. Metodomläggningen innebar att man gick från att definiera kommunal konsumtion (och produktion) som summan av kostnaderna (deflaterade), nedan kallad kostnadsmetoden, till att istället definiera offentlig konsumtion utifrån den faktiska prestationen, nedan kallad volymmåttsmetoden. Något förenklat innebär omläggningen att man inte längre räknar antal lärare, antal läkare eller sjuksköterskor utan i stället räknar antal elever, vårdtillfällen och behandlingar.[99]

Regeringens prognoser för volymutvecklingen av offentlig konsumtion tar sikte på den nya NR-definitionen, volymmåttsmetoden, som ingår som en del av BNP. Men för att kunna beräkna konsumtionen i löpande priser, som bl.a. behövs för att beräkna resultat och finansiellt sparande i kommunsektorn, görs även prognoser över konsumtionen enligt kostnadsmetoden.

*Konsumtionen enligt volymmåttsmetoden*

Konsumtionsutvecklingen enligt volymmåttsmetoden bestäms, som nämnts, av antal elever,

[98] Utfallet för 2007 är NR:s senaste tillgängliga ändamålsfördelade statistik.

[99] Detta är en förenklad beskrivning av den nya metoden. Bland annat justeras volymutvecklingen för olika kvalitetsförändringar. Inom skolan beaktas exempelvis betygen. Metodomläggningen avser enbart de individuella ändamålen. De kollektiva ändamålen beräknas fortfarande enligt kostnadsmetoden. Med konsumtion enligt volymmåttsmetoden avses genomgående den sammanlagda konsumtionen, dvs. de kollektiva ändamålen enligt kostnadsmetoden respektive de individuella enligt volymmåttsmetoden.

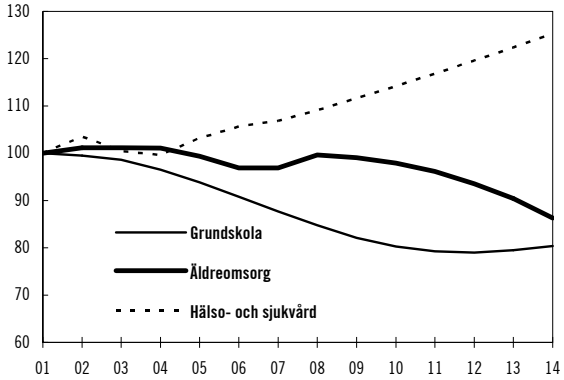
vårdtillfällen m.m. Detta innebär att utvecklingen av befolkningens storlek och sammansättning bör ha stor betydelse för utvecklingen av konsumtionen enligt volymmåttsmetoden. Men eftersom volymutvecklingen även påverkas av en förändrad kvalitet – t.ex. högre betyg i skolan eller förbättrade lokaler inom äldreomsorgen – så avviker konsumtionen enligt volymmåttsmetoden, historiskt sett, från befolkningsutvecklingen. Produktivitetsutvecklingen kan också bidra till denna avvikelse.

Flera av kommunsektorns större verksamhetsområden har haft en ganska återhållen utveckling under senare år. Exempelvis har elevunderlaget i grundskolan minskat sedan 2003. Även äldreomsorgen visar på en negativ volymutveckling sedan 2004, trots att de äldre blivit fler. Att volymerna trots det minskar inom äldreomsorgen förklaras sannolikt av att de äldre är friskare och i mindre utsträckning bor i äldreboende. Eftersom hemtjänstvården är mindre kostsam än vården i särskilt boende, så innebär en ökad andel hemtjänstvård, allt annat lika, att den totala volymutvecklingen blir lägre. Däremot har hälso- och sjukvården haft en positiv volymutveckling sedan 2004, som inte till fullo kan förklaras av förändringar i den demografiska utvecklingen. På kort sikt är det framförallt andra faktorer som förefaller spela roll för hur mycket hälso- och sjukvård som produceras.

Konsumtionen i kommunsektorn enligt volymmåttsmetoden väntas öka med omkring 1 procent 2010.[100] Under återstoden av prognosperioden väntas konsumtionen öka med mindre än 1 procent varje år. I landstingen väntas konsumtionstillväxten bli ganska stark under hela prognosperioden, medan en ganska svag utveckling väntas i primärkommunerna. Bland de individuella ändamålen är det enbart hälso- och sjukvården som väntas utvecklas starkt.

**Diagram 8.3 Utvecklingen av skolan, äldreomsorgen och hälso- och sjukvården 2001–2014**

*Index (2001=100). Utfall 2001–2009, prognos 2010–2014.*




Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

*Konsumtionen enligt kostnadsmetoden*

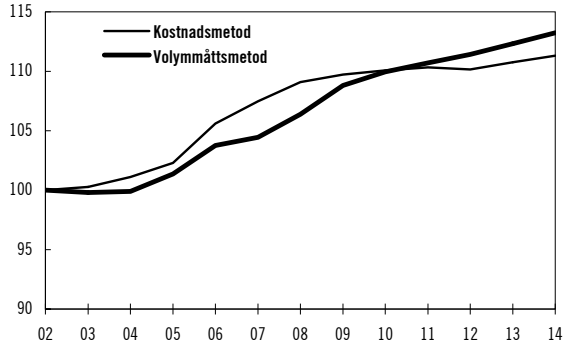
Prognosen för konsumtionen enligt volymmåttsmetoden bygger i hög grad på demografiska framskrivningar och kan därigenom sägas spegla vilken konsumtionsutveckling som krävs för att bibehålla befintlig standard. Kommuner och landsting har emellertid att förhålla sig till ett i kommunallagen stadgat balanskrav, som innebär att de måste balansera sina budgetar varje enskilt år. Av detta skäl är det inte rimligt att ensidigt beakta den demografiska utvecklingen när konsumtionen enligt kostnadsmetoden prognostiseras. I stället är det i hög grad utvecklingen av inkomsterna som sätter ramen för prognosen avseende konsumtionen enligt kostnadsmetoden.

Under de senaste åren fram till 2009 har konsumtionen enligt kostnadsmetoden i kommunsektorn ökat relativt starkt (se diagram 8.4). Under 2009 utvecklades kostnaderna svagare. Under 2010–2012 förväntas konsumtionsutvecklingen, enligt kostnadsmetoden försvagas ytterligare, men de tillfälligt höjda statsbidragen 2010 bidrar sannolikt till att hålla uppe nivån. Under 2013 och 2014 väntas konsumtionstillväxten enligt kostnadsmetoden åter tillta.

[100] I prognosen antas kvaliteten vara oförändrad. Under prognosperioden drivs, med andra ord, konsumtionsutvecklingen till stor del av den demografiska utvecklingen.

**Diagram 8.4 Kommunal konsumtion, 2002–2014**

*Index (2002=100). Utfall för 2002–2009, prognos för 2010–2014.*



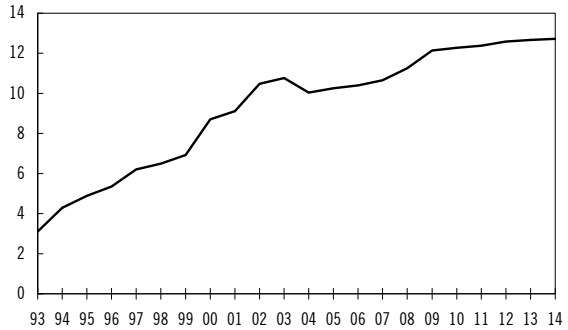

Anm.: I BNP ingår kommunal konsumtion enligt volymmåttsmetoden.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

*Konsumtionens sammansättning*

De stora utgiftsposterna inom den kommunala konsumtionen utgörs av löner, förbrukning och sociala naturaförmåner. Löner och arbetsgivaravgifter uppgår till ca 57 procent av konsumtionsutgifterna. Förbrukning av varor och tjänster uppgår till ca 34 procent. Sociala naturaförmåner, konsumtion av skattefinansierade tjänster som produceras i näringslivet, har successivt ökat som andel av den kommunala konsumtionen och utgjorde 2009 knappt 13 procent (se diagram 8.5).[101]

**Diagram 8.5 Sociala naturaförmåner, 1993–2014**

*Procentuell andel av total konsumtion i kommuner och landsting. Utfall för 2009, prognos för 2010—2014.*




Anm.: Sociala naturaförmåner är beräknade exkl. läkemedelsförmånen.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

[101] Kostnadsposterna summerar inte till hundra procent eftersom vissa minusposter, som försäljning, inte finns angivna.

### Övriga utgifter

Av övriga utgifter utöver konsumtionsutgifter svarar investeringar för den största enskilda posten, ca 8 procent av de totala utgifterna 2009. Denna utgift har ökat kraftigt de senaste åren. Utvecklingen väntas dock avta under 2010. Under 2011–2014 beräknas investeringarna öka relativt måttligt, dock snabbare än konsumtionsutgifterna.

**Tabell 8.3 Utgifter för kommuner och landsting**

*Löpande priser, procentuell utveckling om annat ej anges. Utfall för 2008, prognos för 2009–2012.*

| | Mdkr 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Konsumtion | 631 | *3,0* | *2,3* | *2,3* | *3,3* | *3,3* |
| Investeringar | 61 | *1,8* | *4,8* | *2,6* | *3,9* | *4,0* |
| Transfereringar | 51 | *7,1* | *3,5* | *1,8* | *-0,4* | *1,7* |
| Ränteutgifter | 5 | *-31,4* | *2,7* | *4,3* | *61,2* | *47,5* |
| **Summa utgifter** | 750 | *2,9* | *2,6* | *2,3* | *3,3* | *3,6* |

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Transfereringar till hushåll består främst av ekonomiskt bistånd och avtalspensioner. Utgiften för ekonomiskt bistånd ökade kraftigt 2009 till följd av det försämrade läget på arbetsmarknaden. Allteftersom konjunkturen stärks väntas utgifterna för ekonomiskt bistånd minska. I transfereringar ingår dessutom subventioner till näringslivet samt nettot av mark- och fastighetsköp. Detta netto väntas minska i takt med konjunkturåterhämtningen, vilket förklarar att transfereringarna minskar 2013.

Till följd av det låga ränteläget som följer av den finansiella krisen minskar ränteutgifterna kraftigt. Mellan 2008 och 2009 halverades nästan dessa utgifter. Nedgången planar ut 2012 och ränteutgifterna vänder därefter uppåt. För 2013 och 2014 beräknas utgifterna öka kraftigt i takt med att ränteläget normaliseras.

## 8.1.3 Staten

Statens utgifter, inklusive ränteutgifter, uppgick 2009 till 856 miljarder kronor, eller 28 procent av BNP. Utgifterna ökade med endast 2,1 procent mellan 2008 och 2009, trots den kraftiga nedgången i ekonomin. Till den relativt svaga ökningen bidrog att ränteutgifterna på statsskulden minskade med 12,5 miljarder kronor till följd av lägre marknadsräntor. För 2010 beräknas utgifterna öka med ca 6 procent. Ökningar av

anslagen till rättsväsendet, utbildning och infrastruktur bidrar till att den statliga konsumtionen och investeringarna sammantaget ökar relativt starkt 2010. Bidragen till kommunsektorn höjs tillfälligt med 12 miljarder kronor. Den stigande arbetslösheten leder i år till en ökning av transfereringarna till hushållen. Lägre räntor leder till att ränteutgifter fortsätter att minska, trots att statsskulden ökar (se tabell 8.4).

En stabilisering och därefter en förbättring på arbetsmarknaden samt låga pris- och löneökningar bidrar till i stort sett oförändrade utgifter 2011–2014. Därtill kommer att det tillfälliga statsbidraget till kommunsektorn faller bort 2011. Ränteutgifterna ökar 2011–2013 till följd av höjd ränta trots att statsskulden minskar.

**Tabell 8.4 Statens utgifter**

*Löpande priser, procentuell utveckling. Utfall för 2009, prognos för 2010–2014.*

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Konsumtion och investeringar | 5,1 | 4,2 | -0,3 | 0,9 | 0,4 | 1,6 |
| Inomoffentliga transfereringar | 2,8 | 12,4 | -5,9 | -1,6 | 0,6 | 0,8 |
| Övriga transfereringar | 3,5 | 4,9 | 2,0 | -2,1 | -0,5 | -0,7 |
| Ränteutgifter | -29,4 | -7,3 | 18,7 | 19,2 | 5,3 | -4,6 |
| **Totala utgifter** | **2,1** | **5,8** | **0,0** | **-0,2** | **0,3** | **0,2** |

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

## Statens utgifter i nationalräkenskaperna och i statsbudgeten

Enligt redovisningen i nationalräkenskaperna (NR) var statens utgifter exklusive ränteutgifter 824 miljarder kronor 2009 medan statsbudgetens utgifter exkl. ränteutgifter (Utg. omr. 1–25 och utg. omr. 27) uppgick till 745 miljarder kronor (se tabell 8.5).

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

I statsbudgeten redovisas EU-finansierade bidrag, medan de i NR redovisas som bidrag direkt från EU till mottagaren. Därtill finns avvikelser i redovisningen och periodiseringen av medlemsavgiften till EU. Bland skillnaderna ingår också redovisningen av vissa bidrag till kommunerna. De statsbidrag som utbetalas i slutet av 2009 och avser 2010 periodiseras i NR till 2010.

**Tabell 8.5 Statens utgifter i statsbudgeten och i nationalräkenskaperna**

*Löpande priser. Utfall för 2009, prognos för 2010–2014.*

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Staten i NR exkl. räntor** | **824** | **877** | **872** | **863** | **863** | **867** |
| *Procent av BNP* | *27,0* | *27,6* | *26,2* | *24,8* | *23,6* | *22,7* |
| *Till redovisningen i statsbudgeten* | | | | | | |
| Offentlig moms | -70 | -72 | -73 | -74 | -75 | -77 |
| EU-relaterade utgifter | 12 | 20 | 19 | 18 | 17 | 17 |
| Kommunbidrag | 9 | -17 | -5 | -5 | -5 | -5 |
| Kalkylmässiga utgifter | -29 | -29 | -31 | -33 | -35 | -38 |
| Skattekonto-krediteringar | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Lånefinansierade investeringar, netto | -7 | -9 | -8 | -6 | -3 | -3 |
| Kapitaltillskott | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Övrigt | 4 | 3 | 3 | 3 | 5 | 7 |
| **Statsbudgeten UO exkl. räntor** | **745** | **772** | **775** | **766** | **766** | **768** |
| *Procent av BNP* | *24,4* | *24,3* | *23,3* | *22,0* | *21,0* | *20,1* |

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Kalkylmässiga kostnader för pensionsavgifter och kapitalförslitning är högre i NR än i statsbudgeten. De skattekontokrediteringar, som enligt NR är att likställa med utgifter, redovisas i NR på utgiftssidan. Dessa krediteringar har tidigare uppgått till ganska stora belopp, men flera av dem redovisas numera på budgetens utgiftssida medan andra fasats ut.

Infrastrukturinvesteringar som lånefinansieras redovisas inte på statsbudgetens utgiftsområden, men däremot ingår amorteringar på lånen. I NR redovisas däremot även dessa investeringar, men inte amorteringar, som utgifter. Vissa kapitaltillskott till statliga bolag ingår i statsbudgeten, men belastar inte utgifterna i NR.

Utgifterna i NR ökar betydligt mer 2010 och mindre 2011 än utgifterna i statsbudgeten. Olika

periodisering av bidragen till kommunerna bidrar till skillnader i utvecklingen för 2010 och 2011.

## 8.2 Statsbudgetens utgifter och takbegränsade utgifter

I detta avsnitt redovisas statsbudgetens utgifter för 2009–2014. Statsbudgetens utgiftssida delas in i 27 utgiftsområden och minskning av anslagsbehållningar. Till statsbudgetens utgiftssida hör även myndigheters m.fl. in- och utlåning i Riksgäldskontoret samt den kassamässiga korrigeringen (se även avsnitt 9). I avsnittet redovisas även utvecklingen av de utgifter som omfattas av utgiftstaket för staten, de s.k. takbegränsade utgifterna, som omfattar utgiftsområde 1–25, 27 samt ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten.

De takbegränsade utgifterna beräknas öka med 74 miljarder kronor från 2009 till och med 2014 (se tabell 8.6). Ungefär en tredjedel av den ökningen, 23 miljarder kronor, förklaras av utgifterna på statsbudgetens utgiftsområden exklusive statsskuldsräntor. Uttryckt som andel av BNP beräknas dock dessa utgifter vara väsentligt lägre 2014 än 2009. Återstoden av ökningen av de takbegränsade utgifterna förklaras av ålderspensionssystemets utgifter. De beräknas öka med 51 miljarder kronor från 2009 till och med 2014. Uttryckt som andel av BNP motsvarar dock detta en minskning med 0,1 procentenheter.

År 2010 minskar utgifterna för statsskuldsräntor kraftigt. Jämfört med 2009 är utgifterna nästan 40 procent lägre. Därefter ökar de igen och från 2012 till och med 2014 bedöms de ligga på ungefär samma nivåer som 2009. Uttryckt som andel av BNP är nivån 2012–2014 något lägre än nivån 2009.

Budgeteringsmarginalen, dvs. skillnaden mellan utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna, beräknas uppgå till 29 miljarder kronor 2010 och till 53 respektive 71 miljarder kronor 2011 och 2012. År 2013 och 2014 beräknas budgeteringsmarginalen uppgå till 64 respektive 56 miljarder kronor, under förutsättning att utgiftstaken för 2013 och 2014 fastställs i enlighet med regeringens bedömning i avsnitt 10.5.2. Budgeteringsmarginalen ska i första hand fungera som en buffert om utgifterna utvecklas annorlunda än beräknat. Den riktlinje som regeringen använder är att marginalen bör vara minst 1 procent av de takbegränsade utgifterna för innevarande år (2010), minst 1,5 procent för år t+1 (2011), minst 2 procent för år t+2 (2012) och minst 3 procent för år t+3 (2013).

**Tabell 8.6 Utgifter på statsbudgetens utgiftsområden och takbegränsade utgifter 2009–2014**

*Miljarder kronor om inget annat anges.*

| | Utfall | Prognos | Beräknat | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| Utgifter på utgiftsområden exkl. statsskuldsräntor[1] | 744,8 | 772,3 | 775,2 | 766,0 | 766,2 | 767,9 |
| *Procent av BNP* | *24,4* | *24,3* | *23,3* | *22,0* | *21,0* | *20,1* |
| Statsskuldsräntor m.m. | 36,5 | 22,5 | 31,1 | 36,8 | 36,5 | 33,7 |
| *Procent av BNP* | *1,2* | *0,7* | *0,9* | *1,1* | *1,0* | *0,9* |
| **Summa utgiftsområden** | **781,3** | **794,8** | **806,3** | **802,7** | **802,6** | **801,6** |
| *Procent av BNP* | *25,6* | *25,0* | *24,2* | *23,0* | *22,0* | *21,0* |
| Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten | 219,8 | 223,1 | 225,9 | 237,3 | 253,9 | 270,6 |
| *Procent av BNP* | *7,2* | *7,0* | *6,8* | *6,8* | *7,0* | *7,1* |
| **Takbegränsade utgifter[2]** | **964,6** | **995,4** | **1 001,2** | **1 003,3** | **1 020,1** | **1 038,5** |
| *Procent av BNP* | *31,6* | *31,4* | *30,1* | *28,8* | *27,9* | *27,2* |
| **Utgiftstak** | **989** | **1 024** | **1 054** | **1 074** | **1 084[3]** | **1 094[3]** |
| Budgeteringsmarginal | 24,4 | 28,6 | 52,8 | 70,7 | 63,9 | 55,5 |

[1] Inklusive förbrukning av anslagsbehållningar och utnyttjande av anslagskredit.
[2] Utgiftsområden på statsbudgeten (exklusive statsskuldsräntor) och ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten.
[3] Regeringens bedömning av utgiftstak för 2013 och 2014 (se avsnitt 10.5.2).

### 8.2.1 Utgifter 2009–2014

I tabell 8.8 redovisas för varje utgiftsområde: utfall för 2009, anvisade medel per utgiftsområde för 2010 inklusive förslag på tilläggsbudget,[102] utgiftsprognos för 2010 samt beräknade utgiftsramar för 2011–2014.

I prognosen för utgifterna per utgiftsområde för 2010 och i beräkningen av utgiftsramarna för 2011–2014 har hänsyn tagits till tidigare beslutade och aviserade utgiftsreformer och besparingar (se tabell 8.10). I de beräknade utgifts-

[102] Avser förslag i propositionen Vårtilläggsbudget för 2010 (prop. 2009/10:99) samt av riksdagen tidigare beslutad tilläggsbudget med anledning av propositionen Nyemission i SAS AB (publ) (prop. 2009/10:121, bet. 2009/10:FiU35, rskr. 2009/10:220).

ramarna för 2011–2014 har hänsyn även tagits till de aviseringar om utgiftsförändringar för 2011–2014 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 2010.

Förbrukning av anslagsbehållningar på ramanslag för förvaltnings- och investeringsändamål för 2011–2014 redovisas under posten Minskning av anslagsbehållningar[103] (se tabell 8.8).

De takbegränsade utgifterna beräknas öka med omkring 31 miljarder kronor mellan 2009 och 2010. Ökningen förklaras främst av de arbetsmarknadsrelaterade utgifterna som stiger till följd av ökande volymer i öppen arbetslöshet och arbetsmarknadspolitiska program. Utvecklingen väntas plana ut under 2011 och därefter antas de arbetsmarknadsrelaterade utgifterna falla i takt med att läget på arbetsmarknaden successivt förbättras. Parallellt med denna utveckling uppvisar de ohälsorelaterade transfereringssystemen en kontinuerligt fallande utgiftsprofil främst till följd av allt lägre volymer i sjuk- och aktivitetsersättningen.

Sammantaget innebär den förbättrade situationen på arbetsmarknaden tillsammans med fallande utgifter för ohälsan att de takbegränsade utgifterna som andel av BNP minskar med drygt 4 procentenheter mellan 2009 och 2014. Under 2011 ökar de takbegränsade utgifterna med omkring 6 miljarder kronor och 2012 uppgår ökningen till drygt 2 miljarder kronor. Under 2013 och 2014 ökar utgifterna med 17 respektive 18 miljarder kronor, vilket huvudsakligen förklaras av en snabbare utgiftsutveckling i ålderspensionssystemet.

*Transfereringssystemen för arbetslöshet och ohälsa*

Utvecklingen av antalet personer som försörjs i olika ersättningssystem är central för utgiftsutvecklingen. Som framgår av tabell 8.7 ökade antalet personer – mätt som helårsekvivalenter – som får ersättning inom system som rör ohälsa, arbetslöshet och ekonomiskt bistånd med 46 000 under 2009.[104] Ökningen ägde rum i de arbetsmarknadsrelaterade ersättningssystemen samt inom det ekonomiska biståndet, medan antalet personer med sjukpenning och sjuk- och aktivitetsersättning minskade. Volymuppgången i de arbetsmarknadsrelaterade systemen väntas fortsätta även under 2010 till följd av situationen på arbetsmarknaden. Från och med 2011 faller volymerna tillbaka efterhand som konjunkturläget förbättras.

Antalet helårsekvivalenter med sjuk- och aktivitetsersättning förväntas minska under hela perioden. Samtidigt planar volymerna i sjukpenningen ut och nivån 2014 bedöms endast bli marginellt lägre än nivån 2010.

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

*Tusental. Utfall för 2008–2009 samt prognos för 2010–2014.*

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Sjukpenning[1] | 170 | 147 | 132 | 137 | 133 | 128 | 125 |
| Sjuk- och aktivitetsersättning | 458 | 435 | 397 | 353 | 324 | 304 | 286 |
| Arbetslöshetsersättning | 94 | 131 | 146 | 132 | 122 | 106 | 95 |
| Arbetsmarknadspolitiska program | 76 | 117 | 214 | 211 | 168 | 138 | 117 |
| Ekonomiskt bistånd | 79 | 94 | 104 | 108 | 106 | 102 | 97 |
| **Summa** | **878** | **924** | **993** | **941** | **853** | **778** | **721** |

[1] Inklusive sjuklön som betalas av arbetsgivaren.

Läget på arbetsmarknaden 2010 och 2011 medför att de arbetsmarknadsrelaterade utgifterna ökar kraftigt jämfört med nivåerna före finanskrisen. Den största utgiftsökningen på arbetsmarknadsområdet sker i de arbetsmarknadspolitiska programmen. Jobb- och utvecklingsgarantin samt jobbgarantin för ungdomar ger de arbetslösa möjlighet att delta i insatser som syftar till att stärka deras position på arbetsmarknaden efter viss tid i arbetslöshet. Dessutom är programvolymerna utanför garantierna tillfälligt höga under 2010. Deltagandet i arbetsmarknadspolitiska program beräknas öka med nästan 140 000 helårsekvivalenter från 2008 till och med 2010. Även under 2011 väntas

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

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

programdeltagandet vara högt framför allt till följd av att volymerna i garantierna ökar med viss eftersläpning i förhållande till arbetslösheten.

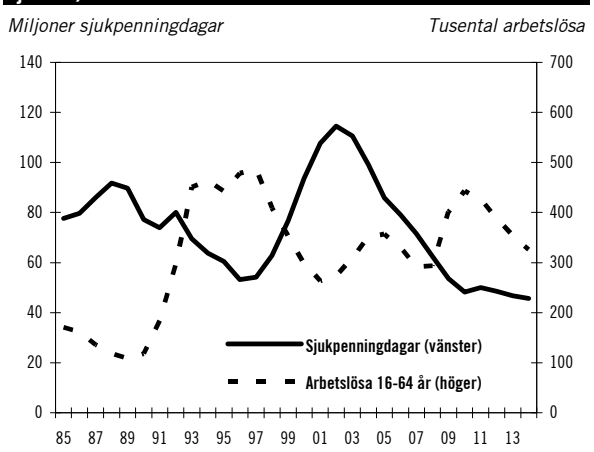
Även antalet personer med arbetslöshetsersättning har ökat kraftigt från 2008 och fortsätter att öka under 2010. Det beror främst på att antalet öppet arbetslösa ökar, men även på att en större andel av de nytillkomna arbetslösa väntas uppfylla kraven för ersättning.

Ökningen av de arbetsmarknadsrelaterade utgifterna sker från en förhållandevis låg nivå. Antalet öppet arbetslösa minskade rejält under 2007, och under 2008 skedde en markant minskning av andelen öppet arbetslösa som var ersättningsberättigade.

De ohälsorelaterade utgifterna under utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp beräknas falla betydligt från 2009 till och med 2014. År 2014 beräknas utgifterna vara drygt 24 miljarder kronor lägre än 2009. Den samlade volymen i sjukförsäkringen (sjukpenning samt sjuk- och aktivitetsersättning) har fallit sedan 2004. Från 2003 till 2006 minskade antalet sjukpenningdagar, 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 men i långsammare takt. 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.

En viktig orsak till att antalet personer i sjukförsäkringen minskar är de reformer som trädde i kraft den 1 juli 2008. Sjukförsäkringen har blivit tydligare och uppmuntrar till återgång i arbete, bl.a. genom en rehabiliteringskedja med tydliga hållpunkter, en fast tidsgräns för rätten till sjukpenning och permanent nedsatt arbetsförmåga som grundprincip för att bevilja sjukersättning. De tidigare besluten om nationella försäkringsmedicinska riktlinjer som stöd för läkaren i dennes sjukskrivningsbedömning och en sammanhållen och statlig socialförsäkringsadministration har sannolikt också bidragit till den minskade sjukfrånvaron.

**Diagram 8.6 Arbetslöshet och sjukpenningdagar (inkl. sjuklön)**




Anm.: Åren fram till och med 1992 används en länkad serie över arbetslösheten från Konjunkturinstitutet. Perioden 1993 till första kvartalet 2005 avser Statistiska centralbyråns länkade serie över arbetslösheten.
Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet, Försäkringskassan och egna beräkningar.

Det har sedan 1970-talet fram till omkring 2004 funnits ett tydligt samband mellan sjukfrånvaron och läget på arbetsmarknaden. Sjukfrånvaron har varit hög när arbetslösheten varit låg och tvärtom (se diagram 8.6). 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 till följd av sjukfrånvaro, dels med att personer med relativt hög sjukskrivningsrisk anställs i större utsträckning när sysselsättningen är som högst under en konjunkturcykel.

Från 2004 till och med 2008 har sjukfrånvaron och arbetslösheten minskat parallellt. Det är dock osäkert om den stigande arbetslösheten kommer att minska sjukfrånvaron konjunkturellt i samma utsträckning som enligt tidigare noterade samband. De genomförda reformerna på området, bland annat rehabiliteringskedjan, bör medföra att sjukfrånvaron stabiliserar sig på en historiskt låg nivå och att fluktuationerna över tid blir mindre.

*Statsbidragen till kommunerna*

För att dämpa fallet i den kommunala sysselsättningen och för att mildra effekterna av den ekonomiska krisen har riksdagen fattat beslut om flera åtgärder under 2009. Efter förslag i 2009 års proposition om vårtilläggsbudget fattade riksdagen beslut om ett tillfälligt konjunkturstöd till kommuner och landsting på 7 miljarder kronor (prop. 2008/09:99, bet. 2008/09:FiU21, rskr. 2008/09:311). Medlen utbetalades i december 2009 och var avsedda att

användas under 2010. Efter förslag i höstttilläggsbudgeten för 2009 fattade riksdagen beslut om att öka det tillfälliga konjunkturstödet med 7 miljarder kronor, varav 1 miljard kronor avsåg att minska effekterna på den ordinarie hälso- och sjukvården i anslutning till influensapandemin under 2009 (prop. 2009/10:2, bet. 2009/10:FiU11, rskr. 2009/10:43). I 2009 års ekonomiska vårproposition aviserade regeringen en permanent ökning av det generella statsbidraget med 5 miljarder kronor från och med 2011. Efter förslag i budgetpropositionen för 2010 fattade riksdagen beslut om att tillfälligt öka det generella statsbidraget med 4 miljarder kronor för 2010 (prop. 2009/10:1, bet. 2009/10:FiU3, rskr. 2009/10:166). Sammantaget har riksdagen tillfälligt ökat statsbidragen till kommunsektorn med 17 miljarder kronor 2010.[105]

*Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten*
Utgifterna för ålderspensionssystemet, som ingår under utgiftstaket för staten, ökar under prognosperioden, från ca 223 miljarder kronor 2010 till drygt 270 miljarder kronor 2014. År 2011 beräknas inkomst- och tilläggspensionerna minska, men de totala utgifterna i ålderspensionssystemet beräknas trots detta öka jämfört med 2010 på grund av att antalet pensionärer ökar och att nytillkomna pensionärer får en i genomsnitt högre inkomstrelaterad ålderspension än nuvarande pensionärer. För de följande åren ökar utgifterna snabbt, både till följd av högre tilläggs- och inkomstpensioner och till följd av ett stigande antal pensionärer.

105 Eftersom det generella statsbidraget höjs med 5 miljarder kronor från och med 2011 blir den temporära effekten 2010 12 miljarder kronor.

**Tabell 8.8 Utgifter per utgiftsområde**

*Miljoner kronor*

| Utgiftsområde | | 2009 Utfall[1] | 2010 Anslag[2] | 2010 Prognos | 2011 Beräknat | 2012 Beräknat | 2013 Beräknat | 2014 Beräknat |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | Rikets styrelse | 12 152 | 12 229 | 12 186 | 11 717 | 11 824 | 11 997 | 12 266 |
| 2 | Samhällsekonomi och finansförvaltning | 12 006 | 12 221 | 12 295 | 12 541 | 12 651 | 13 051 | 13 527 |
| 3 | Skatt, tull och exekution | 9 434 | 9 760 | 9 603 | 9 866 | 10 003 | 10 143 | 10 389 |
| 4 | Rättsväsendet | 33 645 | 35 840 | 35 994 | 36 757 | 37 468 | 37 898 | 38 717 |
| 5 | Internationell samverkan | 1 815 | 2 058 | 2 041 | 1 785 | 1 787 | 1 791 | 1 796 |
| 6 | Försvar och samhällets krisberedskap | 42 106 | 45 501 | 43 365 | 45 270 | 45 990 | 46 996 | 48 597 |
| 7 | Internationellt bistånd | 29 600 | 26 499 | 27 095 | 29 341 | 30 716 | 32 276 | 33 874 |
| 8 | Migration | 6 521 | 6 925 | 6 655 | 6 426 | 6 234 | 5 922 | 5 840 |
| 9 | Hälsovård, sjukvård och social omsorg | 53 065 | 58 701 | 57 830 | 59 415 | 60 992 | 62 479 | 63 990 |
| 10 | Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp | 109 969 | 102 004 | 101 160 | 94 673 | 89 745 | 87 533 | 85 507 |
| 11 | Ekonomisk trygghet vid ålderdom | 42 304 | 41 641 | 41 293 | 41 005 | 40 100 | 38 732 | 37 497 |
| 12 | Ekonomisk trygghet för familjer och barn | 68 080 | 70 268 | 69 895 | 71 967 | 73 411 | 75 416 | 77 334 |
| 13 | Integration och jämställdhet | 5 332 | 4 893 | 5 207 | 7 221 | 7 556 | 7 016 | 6 652 |
| 14 | Arbetsmarknad och arbetsliv | 60 620 | 88 458 | 78 240 | 79 567 | 72 855 | 66 779 | 61 363 |
| 15 | Studiestöd | 21 430 | 24 153 | 23 124 | 22 410 | 21 219 | 21 861 | 23 577 |
| 16 | Utbildning och universitetsforskning | 48 855 | 53 642 | 52 614 | 53 567 | 51 815 | 52 547 | 53 607 |
| 17 | Kultur, medier, trossamfund och fritid | 10 269 | 11 363 | 11 269 | 11 561 | 11 667 | 11 812 | 12 023 |
| 18 | Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik | 1 906 | 1 593 | 1 633 | 1 268 | 1 112 | 1 096 | 1 113 |
| 19 | Regional tillväxt | 3 204 | 3 420 | 3 393 | 3 395 | 3 345 | 3 145 | 2 945 |
| 20 | Allmän miljö- och naturvård | 5 161 | 5 248 | 5 364 | 4 849 | 4 837 | 4 411 | 4 461 |
| 21 | Energi | 3 045 | 3 157 | 2 998 | 2 770 | 2 281 | 1 968 | 1 997 |
| 22 | Kommunikationer | 40 573 | 40 579 | 39 957 | 38 412 | 36 717 | 38 209 | 38 493 |
| 23 | Areella näringar, landsbygd och livsmedel | 16 369 | 19 137 | 18 258 | 17 827 | 17 576 | 18 064 | 12 416 |
| 24 | Näringsliv | 6 565 | 6 651 | 6 446 | 4 980 | 4 992 | 4 965 | 5 049 |
| 25 | Allmänna bidrag till kommuner[3] | 81 589 | 75 563 | 75 695 | 76 778 | 76 133 | 75 833 | 75 833 |
| 26 | Statsskuldsräntor m.m. | 36 463 | 23 170 | 22 535 | 31 070 | 36 770 | 36 470 | 33 670 |
| 27 | Avgiften till Europeiska unionen | 19 192 | 29 680 | 28 663 | 30 804 | 32 736 | 35 099 | 35 801 |
| | Minskning av anslagsbehållningar | | | | -976 | 208 | -892 | 3 236 |
| | **Summa utgiftsområden[4]** | **781 270** | **814 355** | **794 807** | **806 265** | **802 739** | **802 619** | **801 569** |
| | **Summa utgiftsområden exkl. statsskuldsräntor[5]** | **744 807** | **791 185** | **772 271** | **775 228** | **766 029** | **766 209** | **767 934** |
| | Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten | 219 802 | | 223 111 | 225 931 | 237 263 | 253 886 | 270 584 |
| | **Takbegränsade utgifter** | **964 609** | | **995 382** | **1 001 159** | **1 003 292** | **1 020 095** | **1 038 518** |
| | Budgeteringsmarginal | 24 391 | | 28 618 | 52 841 | 70 708 | 63 905 | 55 482 |
| | **Utgiftstak för staten** | **989 000** | | **1 024 000** | **1 054 000** | **1 074 000** | **1 084 000[6]** | **1 094 000[6]** |

[1] Anslagen är fördelade till de utgiftsområden de tillhör i statsbudgeten för 2010.
[2] Inklusive förslag i propositionen Vårtilläggsbudget för 2010 (prop. 2009/10:99) samt av riksdagen tidigare beslutad tilläggsbudget med anledning av propositionen Nyemission i SAS AB (publ) (prop. 2009/10:121, bet. 2009/10:FiU35, rskr 2009/10:220).
[3] Skattesänkningen för pensionärer från och med 2011 som aviseras i denna proposition medför att kommunernas och landstingens skatteunderlag blir mindre. För att förslaget ska vara neutralt för kommuner och landsting kompenseras de med högre statsbidrag. I budgetpropositionen för 2011 kommer anslaget 1:1 Kommunalekonomisk utjämning under utgiftsområde 25 att höjas med 5 miljarder. Åtgärden föranleder även en teknisk justering (höjning) av utgiftstaket i budgetpropositionen för 2011.
[4] Inklusive posten Minskning av anslagsbehållningar.
[5] Summa utgiftsområden exklusive utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m. och exklusive minskning av anslagsbehållningar för statsskuldsräntor.
[6] Regeringens bedömning av utgiftstak för 2013 och 2014 (se avsnitt 10.5.2).

### 8.2.2 Förändring av takbegränsade utgifter 2009–2014

De takbegränsade utgifterna ökar med ca 31 miljarder kronor mellan 2009 och 2010. Under 2011 och framför allt 2012 beräknas utgifterna öka i en betydligt långsammare takt för att därefter mot slutet av prognosperioden börja närma sig mera normala ökningstal. De huvudsakliga faktorerna bakom förändringen av de takbegränsade utgifterna framgår av tabell 8.9.

**Tabell 8.9 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med föregående år**

*Miljarder kronor*

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|
| Takbegränsade utgifter | 31 | 6 | 2 | 17 | 18 |
| *Förklaras av:* | | | | | |
| Pris- och löneomräkning | 7 | 1 | 2 | 3 | 5 |
| Övriga makroekonomiska förändringar[1] | 10 | 3 | 4 | 13 | 15 |
| Beslut/reformer | -5 | -9 | -4 | 0 | 0 |
| Övrigt (volymer, tekniska förändringar m.m.) | 20 | 11 | 0 | 1 | -2 |

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

#### 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 utvecklingen av lönekostnaden för tjänstemän i den konkurrensutsatta sektorn med avdrag för ett genomsnitt av produktivitetsutvecklingen inom den privata tjänstesektorn. För omräkningen av löner 2011 är omräkningstalet 0,49 procent.

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 2011 är omräkningstalet -1,02 procent för hyresavtal som inte kan omförhandlas. Omräkningen för hyresavtal som kan omförhandlas bygger på prisutvecklingen under perioden från det att avtalet tecknades eller senast kunnat tecknas om. 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 2011 är omräkningstalet 1,41 procent.

Pris- och löneomräkningen av anslag för förvaltnings- och investeringsändamål ökar utgifterna med 7 miljarder kronor 2010 och med 1 miljard kronor 2011. Perioden 2012–2014 förväntas omräkningen öka i förhållande till 2011.

#### Övriga makroekonomiska förändringar

De statliga utgifterna påverkas av den svaga ekonomiska utvecklingen i Sverige och omvärlden. Mellan 2009 och 2010 ökar de takbegränsade utgifterna med 10 miljarder kronor till följd av makroekonomiska förändringar vid sidan av dem som följer av pris- och löneomräkningen. Merparten av denna ökning förklaras av högre utgifter för arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd och arbetsmarknadspolitiska program. Under 2011 väntas arbetslösheten falla tillbaka något. Samtidigt ligger volymerna i de arbetsmarknadspolitiska programmen kvar på ungefär samma nivåer som 2010. Sammantaget innebär detta att de arbetsmarknadsrelaterade utgifterna planar ut under 2011 och från 2012 och framöver sjunker utgifterna successivt i takt med att situationen på arbetsmarknaden gradvis förbättras. Jämfört med de högsta nivåerna under 2010 väntas antalet helårsekvivalenter med a-kassa, aktivitetsstöd och anställningsstöd ha minskat med omkring 150 000 år 2014. Den förväntade makroekonomiska förbättringen bidrar därmed till att sänka de arbetsmarknadsrelaterade utgifterna med sammantaget ca 19 miljarder kronor från 2011 till och med 2014.

Flera transfereringar till hushåll följer den allmänna pris- och löneutvecklingen med viss

eftersläpning. Det gäller t.ex. sjukpenning, föräldrapenning, sjuk- och aktivitetsersättning och garantipension. Det svaga konjunkturläget under framför allt 2010 och 2011 för med sig en något svagare pris- och löneutveckling än normalt vilket har en återhållande effekt på bland annat dessa transfereringssystem. Effekten är störst 2010 då prisbasbeloppet faller med 400 kronor jämfört med föregående år. Från 2012 och framöver bedöms pris- och löneutvecklingen åter ta fart och därmed ökar även transfereringsutgifterna i snabbare takt.

De inkomstgrundade pensionerna följer normalt sett inkomstindex som speglar de tre senaste årens genomsnittliga inkomstutveckling med tillägg för inflationen under det senaste året. Under åren 2010 och 2011 medför utvecklingen av inkomstindex och balanseringen i ålderspensionssystemet lägre pensioner. Sammantaget bidrar detta till att minska pensionsutgifterna med ca 3 miljarder kronor per år under dessa år. Från och med 2012 väntas pensionsutgifterna öka igen och från och med 2013 förväntas den s.k. balanseringseffekten vara positiv vilket leder till ännu något högre ökningstakter. År 2012 bidrar de makroekonomiska förändringarna till att öka pensionsutgifterna med omkring 6 miljarder kronor. För 2013 och 2014 uppgår utgiftsökningarna i ålderspensionssystemet till följd av makroekonomiska förändringar till omkring 12 miljarder kronor per år.

### Förändringar till följd av beslutade, föreslagna och aviserade reformer

Beslutade, föreslagna och aviserade reformer beräknas minska utgifterna under utgiftstaket för staten med sammantaget ca 19 miljarder kronor mellan 2009 och 2014. I detta avsnitt redovisas de viktigaste förklaringsfaktorerna bakom denna utveckling.

Under 2009 tillfördes kommuner och landsting 13 miljarder kronor som ett tillfälligt konjunkturstöd som utbetalades i december samma år. Därtill avsatte regeringen 1 miljard kronor till landstingen under 2009 för att minska effekterna av influensapandemin på den ordinarie hälso- och sjukvården. De tillfälliga stöden höjer därmed de takbegränsade utgifterna 2009, men inte 2010, vilket leder till att reformutgifterna faller mellan dessa år.

Utgifterna för reformer minskar även 2011 och 2012 eftersom flera av de reformer som föreslogs och aviserades i budgetpropositionen för 2010 var tillfälliga och därmed upphör påföljande år. Exempelvis har riksdagen fattat beslut om att tidigarelägga infrastrukturinvesteringar till 2010. I propositionen Vårtilläggsbudget för 2010 föreslås dessutom att medel för vissa underhållsåtgärder och mindre investeringar tidigareläggs från 2014 till 2010. Därmed minskar utgifterna något 2014 i förhållande till 2013.

Regeringen har i propositionen Införande av trängselskatt i Göteborg (2009/10:189) föreslagit att trängselskatt ska införas i Göteborg från och med 1 januari 2013. Inkomsterna från trängselskatten används för att finansiera investeringar i infrastruktur och därför ökar utgifterna under utgiftsområde 22 Kommunikationer 2013 i förhållande till 2012. Denna utgiftsökning motverkas av utgiftsminskningar på andra utgiftsområden och därmed leder beslutade, föreslagna och aviserade reformer totalt till att utgifterna 2013 minskar något i förhållande till 2012.

I tabell 8.10 redovisas förändringarna per utgiftsområde till följd av beslutade, föreslagna och aviserade reformer i förhållande till föregående år. Regeringens satsningar på arbetsmarknadspolitiken ökar utgifterna under utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv med nästan 3 miljarder kronor mellan 2009 och 2012. Vidare medför regeringens tillfälliga utbildningssatsningar att utgifterna inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning ökar med drygt 3 miljarder kronor mellan 2009 och 2011. Under de senaste åren har regeringen genomfört stora satsningar på rättsväsendet. Dessa satsningar beräknas öka utgifterna under utgiftsområde 4 Rättsväsendet med nästan 2 miljarder kronor mellan 2009 och 2012. Inom utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp har regeringen föreslagit åtgärder som minskar utgifterna med drygt 8 miljarder kronor mellan 2009 och 2012. Den viktigaste åtgärden är den tidigare beslutade sjukförsäkringsreformen som väntas leda till en minskning av antalet personer med sjukpenning eller sjuk- och aktivitetsersättning.

**Tabell 8.10 Utgiftsförändringar 2010–2014 i förhållande till föregående år till följd av tidigare beslutade, aviserade och nu föreslagna reformer och finansieringar**

*Miljarder kronor. Budgeteffekt i förhållande till föregående år. Minustecken innebär anslagsminskningar eller att temporära program upphör eller minskar i omfattning.*

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|
| UO 1 Rikets styrelse | -0,37 | -0,64 | 0,01 | 0,00 | 0,00 |
| UO 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning | 0,02 | -0,03 | -0,12 | 0,00 | 0,00 |
| UO 3 Skatt, tull och exekution | 0,03 | 0,02 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| UO 4 Rättsväsendet | 0,75 | 0,66 | 0,28 | -0,09 | -0,02 |
| UO 5 Internationell samverkan | 0,19 | -0,28 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| UO 6 Försvar och samhällets krisberedskap | -0,38 | -0,23 | 0,02 | 0,15 | 0,14 |
| UO 7 Internationellt bistånd | -0,47 | 0,49 | -0,02 | 0,00 | 0,00 |
| UO 8 Migration | 0,90 | -1,11 | -0,07 | -0,28 | 0,00 |
| UO 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg | 1,79 | -0,26 | 0,07 | 0,00 | 0,00 |
| UO 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp[1] | -4,08 | -3,59 | -0,40 | 0,00 | -0,01 |
| UO 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom | 0,21 | -0,17 | -0,02 | 0,00 | 0,00 |
| UO 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn | 0,37 | 0,37 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| UO 13 Integration och jämställdhet | -0,64 | 0,85 | -0,02 | 0,00 | 0,00 |
| UO 14 Arbetsmarknad och arbetsliv | 3,05 | -0,48 | 0,29 | 0,09 | 0,05 |
| UO 15 Studiestöd | 1,02 | -0,33 | -0,83 | -0,09 | 0,00 |
| UO 16 Utbildning och universitetsforskning | 2,51 | 0,54 | -1,29 | 0,10 | 0,00 |
| UO 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid | 0,03 | 0,16 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| UO 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik | -0,08 | -0,07 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| UO 19 Regional tillväxt | -0,08 | -0,03 | -0,16 | 0,00 | 0,00 |
| UO 20 Allmän miljö- och naturvård | -0,11 | -0,42 | 0,39 | -0,45 | 0,02 |
| UO 21 Energi | 0,09 | -0,40 | 0,26 | -0,33 | 0,00 |
| UO 22 Kommunikationer | -1,60 | -2,55 | -1,21 | 1,04 | -0,42 |
| UO 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel | 1,36 | -1,33 | -0,19 | -0,16 | 0,00 |
| UO 24 Näringsliv | 0,11 | -1,48 | -0,06 | -0,11 | 0,00 |
| UO 25 Allmänna bidrag till kommuner[2] | -9,66 | 1,20 | -0,65 | -0,30 | 0,00 |
| UO 27 Avgiften till Europeiska unionen | -0,42 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| **Summa utgiftsförändringar** | **-5,45** | **-9,10** | **-3,69** | **-0,43** | **-0,24** |

Anm.: Utgiftsförändringar som motiverar teknisk justering av utgiftstaket för staten ingår ej.
[1] Utgiftsminskningarna 2010 och 2011 förklaras framför allt av den tidigare beslutade sjukförsäkringsreformen som bl.a. omfattar en utfasning av tidsbegränsad sjukersättning och en begränsning av antalet dagar med sjukpenning.
[2] 13 miljarder kronor har tillförts kommunerna som ett tillfälligt konjunkturstöd för 2010. Stödet utbetalades i december 2009. Detta höjer de takbegränsade utgifterna 2009 men inte påföljande år, medan nationalräkenskaperna periodiserar utgiften till 2010. För effekter på finansiellt sparande, se tabell 9.8.

## Övrigt

En stor del av förändringen i de takbegränsade utgifterna mellan 2009 och 2010 förklaras av andra faktorer än makroekonomiska förändringar, beslut och pris- och löneomräkning. Av totalt 20 miljarder kronor förklaras ca 10 miljarder kronor av förändringar i EU-avgiften. Det senaste beslutet om EU-budgetens finansiering, som trädde i kraft 2009 men tillämpas retroaktivt för 2007 och 2008, ledde till att Sveriges EU-avgift blev närmare 12 miljarder kronor lägre 2009 än 2008. Detta förklaras av att beslutet innehöll reduktioner av den svenska EU-avgiften, som kassamässigt kom Sverige till del 2009. På grund av att denna engångseffekt faller bort under 2010 väntas EU-avgiften öka med ca 10 miljarder kronor mellan 2009 och 2010. Därutöver innehöll budgetpropositionen för 2010 förslag som motiverade en teknisk justering av utgiftstaket som bedömdes medföra att utgifterna ökar med drygt 5 miljarder kronor mellan 2009 och 2010. Resterande del av förändringen på totalt 20 miljarder kronor förklaras huvudsakligen av volymförändringar inom olika transfereringssystem.

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 den högsta noteringen 2002. Under 2009 sjönk antalet sjukpenningdagar med nästan 19 procent jämfört med året innan. Minskningen väntas fortsätta under 2010, för att därefter stabiliseras påföljande år.

Utvecklingen inom sjuk- och aktivitetsersättningen förklaras i första hand av att inflödet från sjukpenningen minskar. De reformer som riksdagen fattat beslut om med ikraftträdande den 1 juli 2008 är centrala för minskningen. Minskningen förstärks 2010 och 2011 av att den tidsbegränsade sjukersättningen upphör. Antalet personer med sjuk- och aktivitetsersättning minskar med i genomsnitt 8 procent per år under perioden 2010–2014.

Antalet uttagna dagar med föräldrapenning har ökat kontinuerligt under 2000-talet och beräknas fortsätta att öka framöver. Ökningen beror framför allt på att fler barn föds.

**Tabell 8.11 Volymer inom olika transfereringssystem**

| Utgifts-område | | Könsfördelning Utfall 2008 | Könsfördelning Utfall 2009 | Utfall 2008 | Utfall 2009 | Prognos 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 8 | Asylsökande, genomsnittligt antal inskrivna | 35,0%kv 65,0%m | 34,0%kv 66,0%m | 38 407 | 35 616 | 37 400 | 35 000 | 33 000 | 32 000 | 30 000 |
| 9 | Antal personer med assistansersättning | 47,0%kv 53,0%m | 47,0%kv 53,0%m | 15 145 | 15 541 | 15 936 | 16 237 | 16 488 | 16 709 | 16 943 |
| 10 | Antal sjukpenningdagar (netto), miljoner | 60,7%kv 39,3%m | 59,3%kv 40,7%m | 44,8 | 36,3 | 31,3 | 32,9 | 31,3 | 29,7 | 28,8 |
| 10 | Antal rehabiliteringspenningdagar (netto), miljoner | 67,1%kv 32,9%m | 66,4%kv 33,6%m | 2,4 | 2,5 | 2,1 | 2,3 | 2,5 | 2,4 | 2,1 |
| 10 | Antal personer med sjukersättning | 60,4%kv 39,6%m | 60,4%kv 39,6%m | 518 447 | 489 020 | 442 000 | 389 001 | 354 111 | 329 416 | 307 518 |
| 10 | Antal personer med aktivitetsersättning | 49,4%kv 50,6%m | 48,6%kv 51,4%m | 22 745 | 24 667 | 26 349 | 27 575 | 28 685 | 29 623 | 30 402 |
| 10 | Antal personer med sjuk- och aktivitetsersättning som erhåller bostadstillägg | 55,8%kv 44,2%m | 55,7%kv 44,3%m | 135 900 | 135 296 | 131 632 | 127 509 | 125 413 | 123 826 | 122 543 |
| 11 | Antal personer med garantipension | 80,1%kv 19,9%m | 80,4%kv 19,6%m | 783 000 | 766 400 | 758 300 | 765 000 | 765 700 | 750 500 | 735 200 |
| 11 | Antal pensionärer som erhåller bostadstillägg | 81,8%kv 18,2%m | 81,1%kv 18,9%m | 268 400 | 259 616 | 259 000 | 258 100 | 250 700 | 241 000 | 232 100 |
| ÅP | Antal personer med tilläggspension | 52,3%kv 47,7%m | 52,3%kv 47,7%m | 1 625 200 | 1 683 600 | 1 744 900 | 1 805 400 | 1 862 700 | 1 918 800 | 1 972 200 |
| ÅP | Antal personer med inkomstpension | 49,0%kv 51,0%m | 49,2%kv 50,8%m | 575 500 | 696 000 | 818 800 | 940 800 | 1 058 900 | 1 175 000 | 1 287 600 |
| 12 | Antal barnbidrag | 94,6%kv 5,4%m | 92,5%kv 7,5%m | 1 670 700 | 1 670 600 | 1 661 700 | 1 665 000 | 1 683 400 | 1 701 800 | 1 721 500 |
| 12 | Antal uttagna föräldrapenningdagar, miljoner | 78,5%kv 21,5%m | 77,7%kv 22,3%m | 47,1 | 47,8 | 48,4 | 48,7 | 49,1 | 49,9 | 50,3 |
| 12 | Antal uttagna tillfälliga föräldrapenningdagar, miljoner | 55,1%kv 44,9%m | 55,0%kv 45,0%m | 5,5 | 5,3 | 5,4 | 5,4 | 5,5 | 5,5 | 5,5 |
| 15 | Antal personer med studiehjälp | 48,7%kv 51,3%m | 48,6%kv 51,4%m | 487 100 | 490 300 | 482 300 | 464 400 | 441 100 | 417 300 | 396 900 |
| 15 | Antal personer med studiemedel[1] | 61,4%kv 38,6%m | 60,1%kv 39,9%m | 440 300 | 479 200 | 523 200 | 532 000 | 510 000 | 510 600 | 510 000 |

Anm.: Antaganden om arbetslöshetstal och deltagare i arbetsmarknadspolitiska program ingår i de makroekonomiska förutsättningarna, vilka redovisas i avsnitt 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 407 800 personer 2008 och 443 900 personer 2009.

# 9

# Finansiellt sparande, statsbudgetens saldo och skuldutvecklingen

# 9 Finansiellt sparande, statsbudgetens saldo och skuldutvecklingen

**Sammanfattning**


- Den offentliga sektorns finansiella sparande uppvisar underskott i början av prognosperioden. Underskottet är som störst 2010 då det uppgår till 2,1 procent av BNP. Från och med 2012 vänds underskottet till ett överskott som uppgår till 2,2 procent av BNP 2014.
- Ålderspensionssystemets finansiella sparande går mot underskott 2014.
- Konjunkturåterhämtningen medför att det kommunala skatteunderlaget gradvis stärks. För 2011 innebär detta att skatteintäkterna för kommuner och landsting ökar i sådan utsträckning att de tillsammans med den permanenta höjningen på 5 miljarder kronor av det generella statsbidraget väger upp bortfallet av de tillfälligt höjda statsbidragen.
- Den offentliga sektorns finansiella ställning är stark, trots underskotten i det finansiella sparandet de närmaste åren. Den konsoliderade bruttoskulden (Maastrichtskulden) uppgår till 41,3 procent av BNP 2010, vilket understiger referensvärdet inom EU på 60 procent av BNP.
- Statsbudgetens saldo uppvisar underskott 2010 och 2011. Från och med 2012 uppvisar budgetsaldot överskott. Statsskulden faller som andel av BNP från nära 38 procent vid utgången av 2009 till drygt 25 procent vid utgången av 2014.


I detta avsnitt redovisas den offentliga sektorns finanser och statsbudgetens saldo. Avsnittet inleds med en redovisning av den offentliga sektorns finanser, tillgångar och skulder.

Därefter redovisas regeringens beräkning av myndigheters m.fl. in- och utlåning i Riksgäldskontoret och den kassamässiga korrigeringen samt en redovisning av statsbudgetens saldo.

## 9.1 Den offentliga sektorns finansiella sparande

Den offentliga sektorns finansiella sparande uppvisade 2009 ett underskott på 25 miljarder kronor eller 0,8 procent av BNP. Det är en kraftig försvagning jämfört med 2008, då det finansiella sparandet visade ett överskott på 2,5 procent av BNP. Försvagningen beror på den kraftiga konjunkturnedgång som inleddes under 2008.

Den djupa lågkonjunkturen gör att underskottet i det finansiella sparandet ökar till 67 miljarder kronor eller 2,1 procent av BNP i år. Den väntade återhämtningen i ekonomin leder därefter till att underskottet minskar successivt under 2011 för att vändas till ett visst överskott 2012. Regeringen beräknar att överskottet ökar till 2,2 procent av BNP 2014 (se tabell 9.1).

Försämringen av de offentliga finanserna 2010 beror på att inkomsterna minskar mer än utgifterna i förhållande till BNP. Skatteinkomsterna utvecklas svagt och övriga inkomster minskar.

**Tabell 9.1 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser**

*Miljarder kronor, om annat ej anges. Utfall för 2009, prognos för 2010–2014.*

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Inkomster** | **1 612** | **1 622** | **1 691** | **1 768** | **1 847** | **1 929** |
| *Procent av BNP* | *52,7* | *51,1* | *50,8* | *50,8* | *50,6* | *50,5* |
| Skatter och avgifter | 1 438 | 1 461 | 1 519 | 1 588 | 1 661 | 1 735 |
| *Procent av BNP* | *47,0* | *46,0* | *45,6* | *45,6* | *45,5* | *45,4* |
| Kapitalinkomster | 61 | 53 | 61 | 65 | 67 | 71 |
| Övriga inkomster | 114 | 108 | 111 | 115 | 119 | 123 |
| **Utgifter** | **1 637** | **1 689** | **1 724** | **1 754** | **1 798** | **1 844** |
| *Procent av BNP* | *53,5* | *53,2* | *51,8* | *50,4* | *49,3* | *48,3* |
| Utgifter exkl. räntor | 1 601 | 1 657 | 1 686 | 1 709 | 1 749 | 1 795 |
| Räntor | 36 | 32 | 38 | 44 | 49 | 49 |
| **Finansiellt sparande** | **-25** | **-67** | **-32** | **14** | **49** | **84** |
| *Procent av BNP* | *-0,8* | *-2,1* | *-1,0* | *0,4* | *1,3* | *2,2* |

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Under perioden 2011–2014 ökar inkomsterna i stort sett i takt med BNP medan utgifterna minskar i förhållande till BNP. Förbättringen på arbetsmarknaden bidrar till såväl ökade skatteintäkter som minskade utgifter.

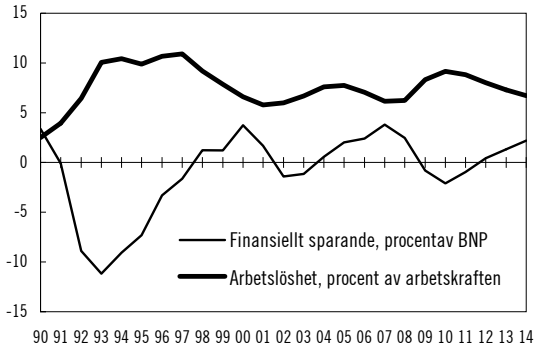
## De offentliga finanserna är starkare än under 1990-talskrisen

De offentliga finanserna har försämrats mycket mindre av den kraftiga konjunkturnedgång som inleddes under 2008 än de gjorde under krisen i början av 1990-talet. Mellan konjunkturtoppen 2007 och 2009 minskade BNP med 5,1 procent medan arbetslösheten ökade från 6,2 till 8,3 procent. Under 2010 ökar BNP men arbetslösheten fortsätter att öka till 9,2 procent. Den offentliga sektorns finansiella sparande minskar från ett överskott på 3,8 procent av BNP 2007 till ett underskott på 2,1 procent av BNP 2010 (se diagram 9.1).

Under åren 1991–1993 minskade BNP tre år i rad med sammanlagt 4,3 procent för att sedan öka med 3,9 procent 1994. Den offentliga sektorns finansiella sparande gick från ett överskott 1990 på 3,4 procent av BNP till ett underskott på 9,1 procent av BNP 1994. Arbetslösheten ökade från 2,5 procent 1990 till 10,4 procent fyra år senare. Det tog sedan fyra år att vända underskottet till överskott 1998. Det s.k. konsolideringsprogrammet på 7 procent av BNP bidrog till förstärkningen av de offentliga finanserna mellan 1994 och 1998. Nu bedömer regeringen att underskottet i de offentliga finanserna kan vändas till överskott redan 2012 utan en ytterligare finanspolitisk åtstramning.

**Diagram 9.1 Offentliga sektorns finansiella sparande och arbetslöshet.**

*Procent av BNP. Utfall för 2009, prognos för 2010–2014.*




Källlor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Dagens ekonomiska utveckling påminner om läget i början av 1990-talet. BNP minskar och arbetslösheten stiger, men det ekonomiska läget skiljer sig åt på flera sätt. Inflationen och räntorna är lägre än i början av 1990-talet och arbetslösheten stiger inte lika mycket som då. Den offentliga sektorns ränteutgifter uppgick som andel av BNP till 6,2 procent 1994 mot 1 procent 2010. Det höga ränteläget 1994 bidrog också till att nu avskaffade räntebidrag till bostäder uppgick till 1,9 procent av BNP.

### 9.1.1 Ålderspensionssystemet

Pensionsutbetalningarna översteg avgiftsinkomsterna med 14 miljarder kronor 2009. Direktavkastningen på AP-fondernas tillgångar täckte dock avgiftsunderskottet och det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet uppgick till 5 miljarder kronor eller 0,2 procent av BNP (se tabell 9.2).

Balanseringen av ålderspensionsutgifter under de närmaste åren medför att sparandet i ålderspensionssystemet förblir positivt under 2010–2013. Balanseringen, vilken väntas vara aktiverad under hela prognosperioden, är ett sätt att genom en justering av indexeringen säkerställa att pensionssystemets utgifter inte långsiktigt överstiger dess inkomster. Konstruktionen innebär att om balanstalet (kvoten mellan ålderspensionssystemets tillgångar och skulder) är mindre än 1,0000 ökar pensionsskulden (pensionsbehållning och utgående pensioner) med mindre än vad annars hade varit fallet.

Omvänt ökar pensionsskulden snabbare i det fall balanstalet är större än 1,0000. Detta gäller så länge balanseringen är aktiverad.

Det faktum att balanstalet förväntas överstiga 1,0000 i slutet av prognosperioden bidrar till en starkare ökning av pensionsutbetalningarna 2013 och 2014 och leder till att det finansiella sparandet försvagas.

**Tabell 9.2 Ålderspensionssystemet (inkomstpensionen)**

*Miljarder kronor, om annat ej anges. Utfall för 2009, prognos för 2010–2014.*

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Avgifter | 203 | 205 | 211 | 219 | 229 | 238 |
| Pensioner | 217 | 220 | 223 | 234 | 251 | 267 |
| **Avgiftsöverskott** | **-14** | **-15** | **-11** | **-15** | **-22** | **-29** |
| Räntor, utdelningar | 22 | 19 | 24 | 25 | 26 | 28 |
| Förvaltningsutgifter m.m. | -3 | -3 | -3 | -3 | -3 | -3 |
| **Finansiellt sparande** | **5** | **1** | **9** | **7** | **1** | **-5** |
| *Procent av BNP* | *0,2* | *0,0* | *0,3* | *0,2* | *0,0* | *-0,1* |

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### 9.1.2 Kommuner och landsting

Den djupa konjunkturnedgången 2009 medförde att de finansiella förutsättningarna för kommunsektorn snabbt försämrades. Minskningen av antalet arbetade timmar i hela ekonomin innebar att det kommunala skatteunderlaget utvecklades svagt. Skatteunderlaget ökade endast med 1,8 procent (2,1 procent inklusive höjd skattesats) jämfört med en ökning med 4,7 procent 2008. Senast skatteunderlaget utvecklades så svagt var 1993 då det ökade med 0,8 procent.

Samtidigt kompenserades kommuner och landsting 2009 för bortfallet i skatteunderlaget av högre statsbidrag, ökade inkomster från fastighetsavgiften och lägre arbetsgivaravgifter. Sammantaget motsvarade dessa resursförstärkningar 9 miljarder kronor. Dessutom sänktes sjukförsäkringspremierna till AFA Försäkring i två steg med totalt över 5 miljarder kronor för kommunsektorn.

Den kommunala konsumtionen utvecklades förhållandevis svagt 2009 i löpande priser, vilket tyder på att kommuner och landsting förhöll sig relativt försiktiga till den osäkerhet om den ekonomiska utvecklingen som då rådde.

**Tabell 9.3 Kommunsektorns finanser**

*Miljarder kronor, om annat ej anges. Utfall för 2009, prognos för 2010–2014.*

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Inkomster** | **748** | **776** | **784** | **807** | **835** | **868** |
| Inkomstskatter | 512 | 521 | 538 | 560 | 584 | 610 |
| Kommunal fastighetsavgift | 14 | 15 | 15 | 15 | 16 | 16 |
| Statsbidrag exkl. mervärdesskatt[1] | 115 | 138 | 126 | 123 | 122 | 122 |
| *Procent av BNP* | *20,4* | *20,5* | *19,7* | *19,4* | *19,2* | *19,0* |
| Övriga inkomster[2] | 107 | 103 | 105 | 109 | 114 | 119 |
| **Utgifter** | **750** | **772** | **792** | **811** | **837** | **867** |
| Konsumtion | 631 | 650 | 665 | 680 | 703 | 726 |
| *Procentuell utveckling* | *2,8* | *3,0* | *2,3* | *2,3* | *3,3* | *3,3* |
| Övriga utgifter | 118 | 122 | 127 | 130 | 135 | 141 |
| **Finansiellt sparande** | **-2** | **4** | **-8** | **-4** | **-2** | **1** |
| *Procent av BNP* | *-0,1* | *0,1* | *-0,2* | *-0,1* | *-0,1* | *0,0* |
| **Resultat[3]** | **14** | **10** | **1** | **5** | **7** | **9** |

[1] Skatter och bidrag som andel av BNP inkluderar inkomster från den kommunala fastighetsavgiften.
[2] Övriga inkomster inkluderar kompensation för ingående mervärdesskatt på den kommunala sektorns inköp av varor och tjänster.
[3] Avser resultat före extraordinära poster.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Resursförstärkningarna i kombination med den svaga konsumtionsutvecklingen innebar att det finansiella sparandet kunde hållas uppe och att kommuner och landsting endast redovisade ett mindre underskott på 2 miljarder kronor 2009 (se tabell 9.3). Det ekonomiska resultatet uppgick till 14 miljarder kronor, vilket bl.a. kan förklaras av ett starkt finansiellt netto.[106] Resultatet var överraskande starkt med tanke på de ekonomiska förutsättningar som rådde 2009.

#### Stabil inkomstutveckling i år till följd av de tillfälligt höjda statsbidragen

Trots att det ekonomiska läget har stabiliserats och att tillväxten bedöms ta fart under innevarande år, ökar skatteintäkterna för kommun-

[106] Flera av de poster som ingår i det finansiella nettot av intäkter och kostnader redovisas i resultaträkningen men inte i finansiellt sparande. Ytterligare en faktor som förklarar skillnaden är att investeringarna ökade 2009. Dessa belastar det finansiellt sparandet medan man i resultaträkningen endast tar upp värdet på avskrivningarna.

sektorn med endast ca 2,3 procent 2010 (se tabell 9.4). I genomsnitt har skattesatsen i kommuner och landsting höjts med 4 öre 2010, vilket motsvarar ökade inkomster på ca 1 miljard kronor.

**Tabell 9.4 Utveckling av skatter och statsbidrag**

*Procentuell utveckling om annat ej anges. Utfall för 2009, prognos för 2010–2014.*

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Skatter o. bidrag exkl. mervärdesskatt[1] | 2,0 | 4,9 | 0,8 | 2,8 | 3,4 | 3,7 |
| Skatteintäkter justerade för regleringar | 2,1 | 2,3 | 3,3 | 4,1 | 4,4 | 4,5 |
| Statsbidrag justerade för regleringar[2] | 1,6 | 15,4 | -7,9 | -2,1 | -0,7 | 0,1 |
| **Statsbidrag just. för regleringar, mdkr[2]** | **2** | **20** | **-12** | **-3** | **-1** | **0** |

Anm.: I tabellen redovisas utvecklingen av statsbidragen exklusive kompensation för mervärdesskatt.
[1] Skatteintäkter och statsbidrag redovisas justerade för regeländringar som påverkar det kommunala skatteunderlaget. I tabellen redovisas skatteintäkterna 2009 enligt NR. NR:s redovisning skiljer sig något från regeringens beräkning som redovisas i avsnitt 7.
[2] Dessutom tillkommer effekter 2009 av sänkta arbetsgivaravgifter samt att inkomsterna från fastighetsavgiften beräknas öka. Dessa effekter motsvarar en förstärkning på ytterligare ca 7 miljarder kronor el. 5 procentenheter.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Inkomsterna från skatter och statsbidrag för kommunsektorn ökar med 4,9 procent 2010, genom framför allt de tillfälliga statsbidragen som tillförts kommuner och landsting 2010. De tillfälliga statsbidragen bidrar till att dämpa fallet i kommunsektorns sysselsättning 2010. Statsbidragen ökar också tillfälligt bl.a. till följd av satsningar på den kommunala vuxenutbildningen.

Den svaga sysselsättningsutvecklingen i kommunsektorn som inleddes under 2009 beräknas fortsätta i början av 2010. Detta medför tillsammans med måttliga löneökningar att de kommunala konsumtionsutgifterna i löpande priser ökar med endast 3 procent 2010.

Prognosen för inkomster och utgifter innebär att det finansiella sparandet ökar 2010 jämfört med 2009. Det ekonomiska resultatet väntas bli starkt även i år.

## Återhämtningen i ekonomin medför att skatteintäkterna förstärks 2011

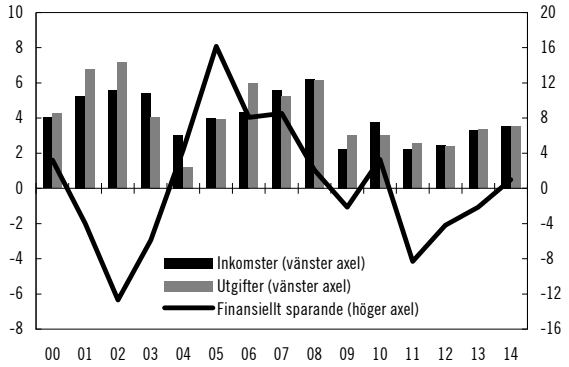
Nästa år bedöms det förbättrade läget på arbetsmarknaden medföra att skatteintäkterna ökar med 3,3 procent jämfört med 2010. Den starkare utvecklingen av skatteintäkterna tillsammans med den permanenta höjningen på 5 miljarder kronor av det generella statsbidraget väger upp bortfallet av de tillfälligt höjda statsbidragen.

Konsumtionen i löpande priser utvecklas svagt under 2011. Dels bedöms den kommunala sysselsättningen vara i stort sett oförändrad mellan 2010 och 2011, dels beräknas timlönerna i sektorn utvecklas förhållandevis svagt.

Sammantaget minskar både det finansiella sparandet och resultatet 2011 jämfört med 2010. Detta är till stor del en effekt av att de tillfälliga statsbidragen faller bort nästa år. Den starkare utvecklingen av skatteintäkterna medför att sektorn ändå beräknas uppnå balans 2011.

**Diagram 9.2 Utvecklingen av kommunsektorns finanser**

*Utfall för 2000–2009, prognos för 2010–2014.*
*Procentuell förändring* *Miljarder kronor*




Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

## Successivt starkare resultat i takt med konjunkturåterhämtningen.

De ekonomiska förutsättningarna för kommuner och landsting bedöms ytterligare förbättras 2012–2014 i takt med att den ekonomiska återhämtningen förstärks. Skatteintäkterna bedöms växa med över 4 procent årligen.

De riktade statsbidragen minskar 2012 och 2013. Det är dock primärt en effekt av att ett nytt system för ersättning till vissa nyanlända invandrare införs, vilket innebär att Försäkringskassan tar över de utbetalningar av individersättningen som kommunerna tidigare stod för.

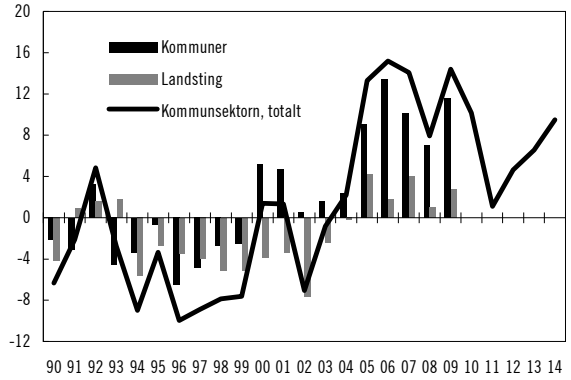
Från och med 2012 beräknas sysselsättningen i kommuner och landsting öka. Konsumtionsutgifterna i löpande priser ökar med 2,3 procent 2012 och med 3,3 procent 2013 och 2014.

Den sammantagna effekten av den förbättrade konjunkturen blir att både det finansiella spar-

andet och resultatet successivt förbättras 2012–2014.

**Diagram 9.3 Utvecklingen av det ekonomiska resultatet före extra ordinära poster i kommuner och landsting**

*Miljarder kronor. Utfall för 1990–2009, prognos för 2010–2014.*




Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### 9.1.3 Statens finansiella sparande

Statens finansiella sparande uppvisade 2009 ett underkott på 27 miljarder kronor eller 0,9 procent av BNP. Det är en försvagning från 2008 med 71 miljarder kronor, motsvarande 2,3 procent av BNP. Lågkonjunkturen slår hårt mot statens finanser. Inkomsterna minskar och överstiger 2008 års nivå först 2012.

I år ökar utgifterna till följd av det försämrade läget på arbetsmarknaden. Det finansiella sparandet beräknas visa underskott med motsvarande 2,3 procent av BNP. Återhämtningen i ekonomin bidrar därefter till en successiv förstärkning av statens finanser och 2014 beräknas ett överskott på 2,3 procent av BNP, vilket är i nivå med 2007 (se tabell 9.5).

**Tabell 9.5 Statens finanser**

*Miljarder kronor, om annat ej anges. Utfall för 2008, prognos för 2009–2012.*

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Inkomster** | **829** | **834** | **873** | **916** | **957** | **997** |
| *Procent av BNP* | 27,1 | 26,3 | 26,2 | 26,3 | 26,2 | 26,1 |
| Skatter och avgifter | 732 | 743 | 777 | 815 | 854 | 892 |
| Övriga inkomster | 96 | 91 | 97 | 101 | 103 | 105 |
| **Utgifter** | **856** | **906** | **906** | **904** | **907** | **909** |
| *Procent av BNP* | *28,0* | *28,5* | *27,2* | *26,0* | *24,8* | *23,8* |
| Utgifter exkl. räntor | 824 | 877 | 872 | 863 | 863 | 867 |
| *Procent av BNP* | *27,0* | *27,6* | *26,2* | *24,8* | *23,6* | *22,7* |
| Ränteutgifter | 32 | 29 | 35 | 42 | 44 | 42 |
| **Finansiellt sparande** | **-27** | **-72** | **-33** | **12** | **50** | **88** |
| *Procent av BNP* | *-0,9* | *-2,3* | *-1,0* | *0,3* | *1,4* | *2,3* |

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

## Från statens finansiella sparande till statsbudgetens saldo

Budgetsaldot visar statens lånebehov med omvänt tecken och påverkar därmed förändringen av statsskulden. Statens finansiella sparande visar förändringen av den finansiella förmögenheten, exklusive värdeförändringar.

Det finansiella sparandet påverkas inte av att staten säljer eller köper finansiella tillgångar, t.ex. aktier, eller ökar utlåningen, eftersom sådana transaktioner inte förändrar den finansiella förmögenheten. Däremot påverkas budgetsaldot och statsskulden av dessa transaktioner.

Förutom denna principiella skillnad avviker redovisningen i statsbudgeten i flera avseenden från redovisningen i nationalräkenskaperna (NR). Budgetsaldot redovisas kassamässigt, dvs. när betalningen sker, medan NR tillämpar periodiserad redovisning, dvs. när den underliggande aktiviteten sker. Denna skillnad påverkar framför allt redovisningen av skatter och ränteutgifter.

**Tabell 9.6 Statens finansiella sparande och budgetsaldo**

*Miljarder kronor. Utfall för 2009, prognos för 2010–2014.*

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Finansiellt sparande** | **-27** | **-72** | **-33** | **12** | **50** | **88** |
| *Till budgetsaldo* | | | | | | |
| Räntor, periodisering, kursvinster/förluster | -6 | 1 | -2 | -2 | 0 | 0 |
| Periodisering av skatter | -22 | 4 | 6 | -15 | -4 | -3 |
| Köp och försäljning av aktier, extra utdelningar m.m. | -1 | 6 | 26 | 25 | 25 | 25 |
| Kommunbidrag | -13 | 13 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Övriga finansiella transaktioner m.m. | -107 | -15 | -4 | -2 | -2 | -2 |
| varav lån till Riksbanken | -95 | | | | | |
| **Budgetsaldo** | **-176** | **-63** | **-8** | **18** | **69** | **108** |

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

År 2009 visade budgetsaldot ett mycket större underskott än det finansiella sparandet. Lån till Riksbanken belastade budgetsaldot med 95 miljarder kronor, men inte det finansiella sparandet då statens tillgångar ökade i motsvarande mån. Det tillfälliga statsbidraget till den kommunala sektorn betalades delvis ut och belastar statsbudgeten 2009, men minskar det

finansiellt sparandet 2010. Dessutom var de kassamässigt inbetalda skatterna mindre än de för året debiterade skatterna (se tabell 9.6).

För 2010 väntas budgetsaldot vara något starkare än det finansiella sparandet. Under perioden 2011–2014 förstärks budgetsaldot, men inte det finansiella sparandet, av antagna försäljningar av aktier om 25 miljarder kronor per år.

## 9.2 Utgifts- och inkomstförändringar

I detta avsnitt redovisas översiktligt budgeteffekterna dels av de reformer och den finansiering som föreslås eller aviseras i denna proposition och anslutande Vårtilläggsbudget för 2010, dels av de reformer och den finansiering som tidigare beslutats eller aviserats.[107] I redovisningen förutsätts, med några undantag, att de angivna anslagsförändringarna motsvaras av lika stora utgiftsförändringar.

### 9.2.1 Reformer sedan budgetpropositionen för 2010

I detta avsnitt redovisas översiktligt utgifts- och inkomstförändringar samt effekten på den offentliga sektorns finansiella sparande av de reformer som riksdagen beslutat om eller som regeringen föreslagit och aviserat sedan budgetpropositionen för 2010, inklusive aviseringar i denna proposition samt effekterna av förslagen i propositionen Vårtilläggsbudget för 2010 (prop. 2009/10:99) som lämnas i anslutning till denna proposition.

Utgifts- och inkomstförändringar samt effekten på den offentliga sektorns finansiella sparande av dessa förändringar framgår av tabell 9.7. Även effekterna av det beslut riksdagen har fattat efter budgetpropositionen för 2010 med anledning av propositionen Nyemission i SAS AB (publ)(prop. 2009/10:121, bet. 2009/10:FiU35, rskr. 2009/10:220) liksom effekterna av de förslag som lämnats i propositionen Rättvist och effektivt – förändringar i studiestödssystemet (prop. 2009/10:141) redovisas i tabell 9.7.

Sammantaget medför föreslagna och aviserade reformer en ökning av föreslagna anslagsmedel för 2010 med 3,7 miljarder kronor jämfört med budgetpropositionen för 2010. Den offentliga sektorns finansiella sparande beräknas, då även hänsyn tas till aviserade reformer på statsbudgetens inkomstsida samt låneramsförändringar och kommunal medfinansiering för infrastrukturinvesteringar, sammantaget minska med 4,9 miljarder kronor 2010. Försvagningen av de offentliga finanserna till följd av nya utgifts- eller inkomstförändringar uppgår till närmare 8 miljarder kronor 2014.

[107] Statsbudgetens utgifter och inkomster förändras även av andra anledningar än föreslagna eller aviserade utgifts- och inkomstförändringar, till exempel den makroekonomiska utvecklingen (se avsnitt 11.2 för förändring jämfört med 2009 års ekonomiska vårproposition samt avsnitt 8.2.2 för förändring jämfört med föregående år).

**Tabell 9.7 Beslutade, föreslagna samt aviserade utgifts- och inkomstförändringar efter budgetpropositionen för 2010**

Endast poster med förändringar som har en utgifts- eller inkomsteffekt över 10 miljoner kronor särredovisas under respektive utgiftsområde.

| *Miljoner kronor* | | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| ***Utgifter***[1] | | | | | | |
| **UO 1** | **Rikets styrelse** | **124** | | | | |
| | 4:1 Regeringskansliet m.m. | 113 | | | | |
| | 5:1 Länsstyrelserna m.m. | 11 | | | | |
| **UO 2** | **Samhällsekonomi och finansförvaltning** | **51** | **20** | | | |
| | 1:11 Finansinspektionen | 20 | 20 | | | |
| | 1:16 Finansmarknadsforskning | 30 | | | | |
| **UO 3** | **Skatt, tull och exekution** | **26** | **40** | **40** | **40** | **40** |
| | 1:1 Skatteverket | 20 | 40 | 40 | 40 | 40 |
| **UO 4** | **Rättsväsendet** | | | | | |
| **UO 5** | **Internationell samverkan** | **100** | | | | |
| | 1:1 Bidrag till vissa internationella organisationer | 100 | | | | |
| **UO 6** | **Försvar och samhällets krisberedskap** | | **-227** | **-182** | **-33** | **106** |
| | 1:1 Förbandsverksamhet och beredskap | | 90 | 100 | 90 | 125 |
| | 1:3 Anskaffning av materiel och anläggningar | -451 | -167 | -132 | -73 | -69 |
| | 1:4 Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar | 423 | -150 | -150 | -50 | 50 |
| | 1:5 Forskning och teknikutveckling | -33 | | | | |
| | 1:9 Totalförsvarets forskningsinstitut | 50 | | | | |
| | 1:11 Internationella materielsamarbeten, industrifrågor och exportstöd m.m | -10 | | | | |
| | 1:13 Försvarsexportmyndigheten | 38 | | | | |
| **UO 7** | **Internationellt bistånd** | **-520** | | | | |
| | 1:1 Biståndsverksamhet | -534 | | | | |
| | 1:2 Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) | 14 | | | | |
| **UO 8** | **Migration** | **1 174** | | | | |
| | 1:1 Migrationsverket | 50 | | | | |
| | 1:2 Ersättningar och bostadskostnader | 940 | | | | |
| | 1:6 Offentligt biträde i utlänningsärenden | 184 | | | | |
| **UO 9** | **Hälsovård, sjukvård och social omsorg** | **-6** | | | | |
| | 4:2 Vissa statsbidrag inom handikappområdet | -55 | | | | |
| | 6:2 Bidrag till utveckling av socialt arbete m.m. | 50 | | | | |
| **UO 10** | **Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp** | **285** | | | | |
| | 2:1 Försäkringskassan | 285 | | | | |
| **UO 11** | **Ekonomisk trygghet vid ålderdom** | **138** | | | | |
| | 2:1 Pensionsmyndigheten | 138 | | | | |
| **UO 12** | **Ekonomisk trygghet för familjer och barn** | **355** | **710** | **710** | **710** | **710** |
| | 1:1 Allmänna barnbidrag | 355 | 710 | 710 | 710 | 710 |
| **UO 13** | **Integration och jämställdhet** | | | | | |

**Tabell 9.7 forts. Beslutade, föreslagna samt aviserade utgifts- och inkomstförändringar efter budgetpropositionen för 2010**

Endast poster med förändringar som har en utgifts- eller inkomsteffekt över 10 miljoner kronor särredovisas under respektive utgiftsområde.

| *Miljoner kronor* | | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **UO 14** | **Arbetsmarknad och arbetsliv** | **61** | **-140** | **-142** | **-54** | |
| | 1:2 Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd (Nystartsjobb för äldre) | -39 | -140 | -142 | -54 | |
| | 1:3 Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser | 100 | | | | |
| **UO 15** | **Studiestöd** | **47** | **31** | **-25** | **-26** | **-26** |
| | 1:2 Studiemedel m.m. | 44 | 28 | -25 | -25 | -26 |
| **UO 16** | **Utbildning och universitetsforskning**[2] | **81** | **90** | **100** | **200** | **200** |
| | 1:5 Utveckling av skolväsende, förskoleverksamhet och skolbarnomsorg | 24 | | 100 | 200 | 200 |
| | 1:15 Statligt stöd till vuxenutbildning | 40 | 55 | | | |
| | 2:53 Enskilda utbildningsanordnare på högskoleområdet m.m. | | 14 | | | |
| **UO 17** | **Kultur, medier, trossamfund och fritid** | **1** | **1** | **1** | | |
| **UO 18** | **Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik** | **47** | | | | |
| | 1:2 Omstrukturering av kommunala bostadsföretag | -22 | | | | |
| | 1:3 Stöd för att underlätta för enskilda att ordna bostad | -25 | | | | |
| | 1:4 Räntebidrag m.m. | 94 | | | | |
| **UO 19** | **Regional tillväxt** | | | | | |
| **UO 20** | **Allmän miljö- och naturvård** | **4** | **-210** | **-210** | **-210** | **-210** |
| | 1:3 Åtgärder för biologisk mångfald | | -210 | -210 | -210 | -210 |
| **UO 21** | **Energi** | | | | | |
| **UO 22** | **Kommunikationer** | **523** | **-581** | **-1 046** | **147** | **-524** |
| | 1:2 Väghållning | 16 | -240 | -376 | 759 | 292 |
| | 1:4 Banhållning | 16 | -340 | -670 | -612 | -816 |
| | 1:16 Från EG-budgeten finansierade stöd till Transeuropeiska nätverk | 490 | | | | |
| **UO 23** | **Areella näringar, landsbygd och livsmedel** | **54** | | | | |
| | 1:2 Insatser för skogsbruket | -15 | | | | |
| | 1:7 Bekämpande av smittsamma husdjurssjukdomar | 107 | | | | |
| | 1:13 Finansiella korrigeringar m.m. | -25 | | | | |
| | 1:23 Åtgärder för landsbygdens miljö och struktur | -14 | | | | |
| **UO 24** | **Näringsliv**[3] | **1 151** | **35** | **15** | | |
| | 1:5 Näringslivsutveckling m.m. | 51 | 35 | 15 | | |
| | 1:21 Kapitalinsatser i statliga bolag | 1 100 | | | | |
| **UO 25** | **Allmänna bidrag till kommuner** | | | | | |
| **UO 26** | **Statsskuldsräntor m.m.** | | | | | |

**Tabell 9.7 forts. Beslutade, föreslagna samt aviserade utgifts- och inkomstförändringar efter budgetpropositionen för 2010**

Endast poster med förändringar som har en utgifts- eller inkomsteffekt över 10 miljoner kronor särredovisas under respektive utgiftsområde.

| *Miljoner kronor* | | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **UO 27** | **Avgiften till Europeiska unionen** | | | | | |
| | **Summa anslagsförändringar**[4] | **3 695** | **-231** | **-739** | **774** | **296** |
| | | | | | | |
| ***Inkomst-minskningar*** | | | | | | |
| | Sänkt skatt för pensionärer | | 5 000 | 5 000 | 5 000 | 5 000 |
| | Slopad revisionsplikt | | 830 | 1 140 | 1 260 | 1 300 |
| | Bättre skattemässiga förutsättningar för biogas | | 18 | 15 | 15 | 15 |
| | Bättre skattemässiga förutsättningar för landansluten el | | 2 | 2 | 2 | 2 |
| | Förenklade momsregler till följd av ny redovisningslagstiftning | | 40 | 40 | 40 | 40 |
| | Höjd skatt på vattenkraftverk | | -600 | -600 | -600 | -600 |
| | Höjd stämpelskatt vid juridiska personers förvärv av fastigheter och tomträtter | | -500 | -500 | -500 | -500 |
| | Trängselskatt | | | | -1 047 | -1069 |
| | Nystartsjobb för äldre | 99 | 315 | 319 | 116 | |
| | **Summa inkomstminskningar** | **99** | **5 105** | **5 416** | **4 286** | **4 188** |
| | | | | | | |
| ***Övrigt*** | *Övriga reformer som påverkar finansiellt sparande för den offentliga sektorn*[5] | | | | | |
| | Låneramsförändring på grund av brukarfinansiering och medfinansiering av infrastruktur inom transportområdet | 741 | 1 302 | 1 862 | 1 373 | 3 382 |
| | Kommunal medfinansiering, infrastruktur | 370 | 595 | 957 | 575 | 4 |
| | **Summa övriga reformer som påverkar (minskar) det finansiella sparandet för den offentliga sektorn** | **1 111** | **1 902** | **2 844** | **1 988** | **3 426** |
| | | | | | | |
| ***Justering*** | **Statlig ålderspensionsavgift** | | **10** | **10** | **4** | |
| | **Förändring av det finansiella sparande för den offentliga sektorn**[4] | **-4 904** | **-6 786** | **-7 531** | **-7 052** | **-7 910** |

[1] Anslagsförändringar till följd av den makroekonomiska utvecklingen m.m. ingår ej.
[2] Inklusive ökningen av antalet högskoleplatser till Västra Götalandsregionen 2010 och 2011.
[3] Anslagsförändringen inkluderar effekterna av regeringens förslag i propositionen Nyemission i SAS AB (publ)(prop. 2009/10:121, bet. 2009/10:FiU35) med 1 100 miljoner kronor.
[4] Avrundningar gör att delsummorna inte alltid summerar.
[5] Varav utdelningen från Sveaskog AB förväntas minska med högst 100 miljoner kronor årligen från 2011 till följd av förslag i propositionen Förändrat uppdrag för Sveaskog AB (publ) (prop. 2009/10:169).

### 9.2.2 Förändringar jämfört med föregående år

I tabell 9.8 redovisas de samlade budgeteffekterna i förhållande till föregående år av tidigare beslutade och aviserade reformer, nu aviserade reformer och finansieringen av dessa samt förslag i propositionen Vårtilläggsbudget för 2010 (prop. 2009/10:99). På så vis framgår på en övergripande nivå regeringens prioriteringar. De reformer som redovisas avser både statsbudgetens utgifts- och inkomstsida. Indirekta effekter på statsbudgetens inkomstsida av utgiftsreformer ingår inte.

Av tabell 9.8 framgår att de beräknade utgifterna på statsbudgeten, justerade för att redovisningsmässigt överensstämma med finansiellt sparande, ökar till följd av beslut med 14,0 miljarder kronor 2009 och med 21,6 miljarder kronor 2010 i förhållande till närmast föregående år. År 2011 och 2012 minskar utgifterna till följd av beslut med sammanlagt 24,9 miljarder kronor. Minskningen förklaras till stor del av att flera stora temporära stimulansåtgärder har införts, t.ex. stöd till kommuner och landsting samt satsningar på infrastruktur och utbildning. Dessa är sammantaget som störst 2010 och trappas sedan av i takt med att ekonomin återhämtar sig, vilket medför att utgifterna minskar mellan åren. År 2013 och 2014 minskar utgifterna till följd av beslut med sammanlagt 3,2 miljarder kronor. I avsnitt 8.2.2 (tabell 8.10) redovisas hur förändringen ser ut per utgiftsområde.

De beräknade inkomsterna minskar till följd av beslut på statsbudgetens inkomstsida med 35,0 miljarder kronor 2009, med 13,6 miljarder kronor 2010 och med 4,7 miljarder kronor 2011. År 2012 är inkomsterna i stort sett oförändrade. År 2013 och 2014 ökar inkomsterna till följd av beslut med sammanlagt 0,7 miljarder kronor för de två åren.

År 2009 och 2010 försämras de samlade offentliga finanserna främst till följd av sänkta skatter samt tillfälligt stöd till kommuner och landsting. År 2011 och 2012 förbättras de offentliga finanserna till följd av att de konjunkturrelaterade satsningarna på utgiftssidan, vilka sammantaget är som störst 2010, trappas av.

**Tabell 9.8 Utgifts- och inkomstförändringar 2009–2014 i förhållande till föregående år av tidigare beslutade och aviserade samt nu föreslagna och aviserade reformer inklusive finansieringar, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande**

*Miljarder kronor. Budgeteffekt i förhållande till föregående år.*

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| *Utgiftsreformer*[1] | | | | | | |
| Utgiftsförändringar, takbegränsade utgifter[2] | -1,53 | -5,45 | -9,10 | -3,69 | -0,43 | -0,24 |
| Justering för olika redovisningsprinciper i statsbudgeten och nationalräkenskaperna | 15,52 | 27,08 | -8,34 | -3,79 | -1,94 | -0,62 |
| varav stöd till kommuner och landsting[3] | -13,00 | 22,60 | -10,60 | 0,00 | 1,00 | 0,00 |
| varav lånefinansierade infrastrukturinvesteringar[4] | 21,09 | 3,04 | -0,78 | -2,39 | -2,75 | -0,04 |
| **Summa utgiftsförändringar, enligt nationalräkenskapernas redovisning**[5] | **13,99** | **21,63** | **-17,44** | **-7,48** | **-2,37** | **-0,85** |
| *Inkomstreformer*[1] | | | | | | |
| **Skatt på arbete** | **-42,26** | **-14,74** | **-5,00** | **0,09** | **0,05** | **0,00** |
| *varav föreslagna/aviserade i denna proposition* | 0,00 | 0,00 | -5,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| *varav föreslagna/aviserade i budgetpropositionen för 2010* | 0,00 | -15,07 | -0,14 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| *varav föreslagna/aviserade i 2009 års vårproposition* | -3,95 | -0,01 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| *varav föreslagna/aviserade i budgetpropositionen för 2009* | -31,64 | 0,29 | 0,14 | 0,09 | 0,05 | 0,00 |
| *varav i tidigare propositioner* | -6,67 | 0,05 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| **Skatt på kapital** | **1,08** | **1,32** | **1,38** | **-0,25** | **-0,06** | **0,02** |
| *varav föreslagna/aviserade i denna proposition* | 0,00 | 0,00 | 1,32 | -0,31 | -0,12 | -0,04 |
| *varav föreslagna/aviserade i budgetpropositionen för 2010* | 0,00 | 0,75 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| *varav föreslagna/aviserade i 2009 års vårproposition* | 0,32 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| *varav föreslagna/aviserade i budgetpropositionen för 2009* | 0,00 | 0,23 | 0,06 | 0,06 | 0,06 | 0,06 |
| *varav i tidigare propositioner* | 0,76 | 0,34 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| **Skatt på konsumtion och insatsvaror** | **-0,30** | **-0,20** | **-0,06** | **-0,05** | **1,00** | **-0,04** |
| *varav föreslagna/aviserade i denna proposition* | 0,00 | 0,00 | -0,06 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| *varav föreslagna/aviserade i budgetpropositionen för 2010* | 0,00 | 0,08 | 0,00 | -0,05 | 1,00 | -0,04 |
| *varav föreslagna/aviserade i 2009 års vårproposition* | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| *varav föreslagna/aviserade i budgetpropositionen för 2009* | 0,04 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| *varav i tidigare propositioner* | -0,34 | -0,28 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| **Skatteadministrativa frågor** | **0,00** | **-0,05** | **0,00** | **0,00** | **0,00** | **0,00** |
| *varav föreslagna/aviserade i denna proposition* | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| *varav föreslagna/aviserade i budgetpropositionen för 2010* | 0,00 | -0,05 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| **Summa skattereformer, brutto** | **-41,48** | **-13,67** | **-3,68** | **-0,21** | **0,99** | **-0,02** |
| **Summa indirekta effekter av skatter** | **7,36** | **0,61** | **-1,02** | **0,00** | **-0,22** | **-0,01** |
| *varav föreslagna/aviserade i denna proposition* | 0,00 | 0,00 | -1,05 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| *varav föreslagna/aviserade i budgetpropositionen för 2010* | 0,00 | 0,30 | 0,03 | 0,00 | -0,22 | -0,01 |
| *varav föreslagna/aviserade i 2009 års vårproposition* | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| *varav föreslagna/aviserade i budgetpropositionen för 2009* | 6,87 | 0,29 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| *varav i tidigare propositioner* | 0,49 | 0,02 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| **Övriga inkomstreformer** | **-0,85** | **-0,55** | **0,00** | **0,00** | **0,00** | **0,00** |
| *varav föreslagna/aviserade i denna proposition* | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| *varav föreslagna/aviserade i budgetpropositionen för 2010* | 0,00 | -0,05 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| *varav föreslagna/aviserade i 2009 års vårproposition* | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| *varav föreslagna/aviserade i budgetpropositionen för 2009* | -1,30 | -1,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| *varav i tidigare propositioner* | 0,45 | 0,50 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| **Summa inkomstreformer, netto** | **-34,97** | **-13,61** | **-4,70** | **-0,21** | **0,77** | **-0,03** |
| **Utgifts- och inkomstreformer, försvagning av offentliga sektorns finansiella sparande**[1,5] | **48,96** | **35,24** | **-12,74** | **-7,27** | **-3,14** | **-0,82** |

[1] För utgiftsreformer innebär minustecken anslagsminskningar eller att temporära program upphör eller minskar i omfattning. För inkomstreformer innebär minustecken att skatteinkomsterna minskar. För den sammanlagda budgeteffekten av utgifts- och inkomstreformer innebär minustecken att de offentliga finanserna förbättras jämfört med året innan. Fullständigt periodiserad redovisning för skatter.

[2] Se avsnitt 8.2.2 och tabell 8.9. I tabell 8.10 redovisas utgiftsförändringarna per utgiftsområde. Anslagsförändringar till följd av den makroekonomiska utvecklingen och volymförändringar i transfereringssystemen m.m. ingår ej (se avsnitt 8.2.2). Anslagsförändringar som aviseras i denna proposition redovisas i tabell 9.7.

[3] Det tillfälliga konjunkturstödet på sammanlagt 13 miljarder kronor (varav 6 miljarder kronor föreslogs i budgetpropositionen för 2010 och 7 miljarder kronor föreslogs i 2009 års ekonomiska vårproposition) utbetalades från statsbudgeten i december 2009 men är avsett att användas under 2010. I nationalräkenskaperna periodiseras stödet därför till 2010, vilket också bättre visar inriktningen på finanspolitiken. Vidare antas att 20 procent av stödet används för att förstärka kommunernas och landstingens resultat. Till denna del påverkas den offentliga sektorns finansiella sparande inte av det förändrade statsbidraget. Det gäller även den tillfälliga höjning av statsbidragen 2010 på 4 miljarder kronor som föreslogs i budgetpropositionen för 2010. Tabellen visar förändringen mellan år och den justering som görs för de olika redovisningsprinciperna på 22,6 miljarder kronor 2010 består av: 13 miljarder lägre utgifter 2009, 13*0,8=10,4 miljarder kronor högre utgifter 2010 samt 4*(1-0,8)=0,8 miljarder kronor i lägre utgifter 2010.

[4] Posten visar förändringen av nettoupplåningen för väg- och järnvägsobjekt. Nettoupplåning utgör skillnaden mellan nyupplåning och amortering.

[5] Exklusive indirekta effekter av utgiftsreformer på statsbudgetens inkomstsida.

## 9.3 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 nettoupplåning samt en kassamässig korrigeringspost på statsbudgetens utgiftssida.

**Tabell 9.9 Statsbudgetens saldo 2009–2014**

*Miljarder kronor. Utfall för 2009, prognos för 2010–2014.*

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Inkomster** | **710** | **752** | **809** | **825** | **874** | **911** |
| **Utgifter exkl. statsskuldsräntor**[1] | **745** | **772** | **775** | **766** | **766** | **768** |
| **Statsskuldsräntor m.m.**[2] | **37** | **23** | **31** | **37** | **36** | **34** |
| **Riksgäldskontorets nettoutlåning** | **105** | **18** | **-11** | **4** | **1** | **1** |
| *varav* | | | | | | |
| In-/utlåning från myndigheter (räntekonto)[3] | -10 | -2 | | | | |
| Inbetalning av premiepensionsmedel inkl. ränta | -29 | -30 | -31 | -32 | -34 | -35 |
| Utbetalning av premiepensionsmedel | 30 | 31 | 31 | 32 | 33 | 35 |
| CSN, studielån | 6 | 7 | 6 | 6 | 6 | 6 |
| Insättningsgarantin | | -1 | -21 | -1 | -1 | -1 |
| Stabilitetsfond | 3 | -4 | -3 | -4 | -4 | -4 |
| Lån Riksbanken | 95 | | | | | |
| Lån till andra länder | 1 | 11 | | | | |
| Nettoutlåning – Infrastrukturinvesteringar[4] | 6 | 9 | 8 | 5 | 3 | 3 |
| Övrigt, netto[5] | 1 | 0 | 1 | 1 | | 1 |
| **Kassamässig korrigering**[6] | **0** | **1** | **21** | **0** | **1** | **0** |
| **Statsbudgetens saldo** | **-176** | **-63** | **-8** | **18** | **69** | **108** |

[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 Botniabanan AB, Banverket och Vägverket (Trafikverket fr.o.m. 1 april 2010).
[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 2009–2013 främst förfall av lån som staten övertog från Venantius AB 2007.
Källor: Riksgäldskontoret, Ekonomistyrningsverket samt egna beräkningar.

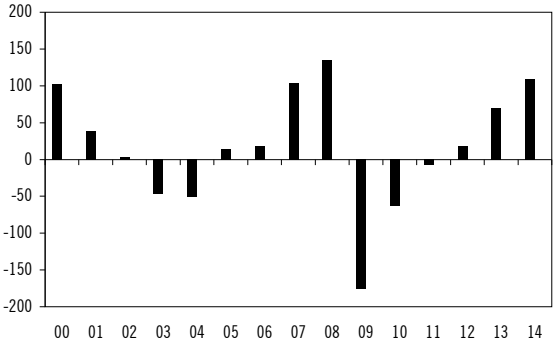
### Statsbudgetens saldo visar åter överskott 2012

Statsbudgetens saldo uppvisade ett underskott på 176 miljarder kronor 2009. I tabell 9.9 redovisas budgetsaldots utveckling 2009–2014. Drygt hälften av underskottet 2009 beror på att Riksgäldskontoret lånade upp 95 miljarder kronor åt Riksbanken för att förstärka valutareserven.

Jämfört med budgetpropositionen för 2010 är prognoserna för budgetsaldot uppreviderade samtliga år. Sedan i höstas har det ekonomiska läget förbättrats, vilket innebär både högre inkomster och lägre utgifter för staten. Budgetsaldot bedöms, bl.a. till följd av det förbättrade konjunkturläget, bli 43 miljarder kronor högre 2010, 65 miljarder kronor högre 2011 och 69 miljarder kronor högre 2012 jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2010. Utöver det förbättrade konjunkturläget bidrar även ett antagande om försäljningar av delar av statens innehav av aktier i noterade och onoterade aktiebolag till högre budgetsaldon 2011–2014. I beräkningarna ligger ett antagande om försäljningsinkomster om 25 miljarder kronor per år 2011–2014, vilket stärker saldot med motsvarande belopp.

**Diagram 9.4 Statsbudgetens saldo 2000–2014**

*Miljarder kronor. Utfall för 2000–2009, prognos för 2010–2014.*




Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

### Riksgäldskontorets nettoutlåning tillfälligt hög 2009

Riksgäldskontorets nettoutlåning blev 105 miljarder kronor 2009, varav upplåningen åt Riksbanken står för 95 miljarder kronor. I år beräknas nettoutlåningen bli 18 miljarder kronor och 2011 blir den -11 miljarder kronor.

Riksgäldskontorets nettoutlåning utgörs av dess in- och utlåning till myndigheter, affärsverk, vissa statliga bolag och fonder. De största delposterna utgörs normalt av in- och utbetalningar av premiepensionsmedel, Centrala studiestödsnämndens nettoupplåning för finansiering av studielån samt nettoutlåning för infrastrukturinvesteringar.

En sammanslagning av insättningsgarantifonden och stabilitetsfonden antas beräkningstekniskt ske 2011, vilket minskar nettoutlåningen. Motsvarande post ligger med i den kassamässiga korrigeringen och statsbudgetens saldo är därmed opåverkat.

Inbetalningar av premiepensionsmedel placeras tillfälligt på ett konto i Riksgäldskontoret fram till dess att de definitiva pensionsrätterna fastställts och tillgodoförs på pensionsspararnas konton hos Pensionsmyndigheten. De årliga inbetalningarna beräknas successivt öka från 30 miljarder kronor 2010 till 34 miljarder kronor 2014. Utbetalningarna av premiepensionsmedel beräknas 2010–2014 vara ungefär lika stora som inbetalningarna.

Riksgäldskontorets nettoutlåning beräknas bli 3 till 4 miljarder kronor lägre per år 2010–2012 än vad som bedömdes i budgetpropositionen för 2010. Högre inkomster till stabilitetsfonden är en av orsakerna till den lägre nettoutlåningen.

## Kassamässig korrigering

En kassamässig korrigering kan uppstå på statsbudgeten om betalningen respektive anslagsavräkningen sker olika budgetår. Det kan också förekomma transaktioner över statsverkets checkräkning som inte har sin motsvarighet på anslag eller inkomsttitlar eller vice versa.

Den kassamässiga korrigeringen beräknas uppgå till 1 miljard kronor 2010, 21 miljarder kronor 2011 och 1 miljard kronor 2013. För 2012 och 2014 beräknas den kassamässiga korrigeringen ligga nära 0 kronor.

Den ovanligt stora kassamässiga korrigeringen 2011 beror på en beräkningsteknisk sammanslagning av insättningsgarantifonden och stabilitetsfonden. Vid en sammanslagning minskar statsskulden med cirka 20 miljarder kronor, vilket motsvarar insättningsgarantifondens innehav av statspapper. Avyttringen av statspapper minskar RGK:s nettoutlåning till följd av att kontotillgångarna för insättningsgarantin hos RGK ökar med motsvarande belopp. Då denna transaktion inte påverkar statens lånebehov uppstår en kassamässig korrigeringspost 2011 med motsvarande belopp.

## Stora engångseffekter påverkade statsbudgetens saldo 2009

År 2009 påverkades statsbudgetens saldo av betydande engångseffekter. Sammantaget beräknas engångseffekterna ha påverkat statsbudgetens saldo negativt med 92 miljarder kronor (se tabell 9.10).

Den främsta förklaringen till dessa engångseffekter är de 95 miljarder kronor som Riksgäldskontoret har lånat upp för Riksbankens räkning. Amorteringarna av detta lån har beräkningstekniskt satts till 0 under prognosperioden. I år blir engångseffekterna betydligt mindre och beräknas sammantaget försämra statsbudgetens saldo med 5 miljarder kronor. Till de större effekterna som försämrar saldot hör de lån till Island och Lettland om sammanlagt drygt 11 miljarder kronor som Sverige bedöms betala ut 2010. Budgetsaldot förbättras i år bl.a. av aktieutdelningar från Apoteket Omstrukturering AB.

I prognoserna för 2011–2014 görs ett antagande om försäljningar av statens innehav i noterade och onoterade aktiebolag om 25 miljarder kronor per år.

**Tabell 9.10 Statsbudgetens saldo samt justering för större engångseffekter 2009–2014**

*Miljarder kronor*

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Statsbudgetens saldo** | **-176** | **-63** | **-8** | **18** | **69** | **108** |
| Större engångseffekter | 92 | 5 | -24 | -25 | -25 | -25 |
| *varav* | | | | | | |
| Försäljning av statligt aktieinnehav | | | -25 | -25 | -25 | -25 |
| Extra utdelningar | -4 | -6 | | | | |
| Förändrad inbetalning av moms inom bygg- och anläggnings-sektorn | -2 | | | | | |
| EU-avgift, försenat beslut avseende egna medel | -7 | | | | | |
| Kapitaltillskott[1] | 7 | | | | | |
| Lån till Riksbanken[2] | 95 | | | | | |
| Lån till andra länder | 1 | 11 | | | | |
| Venantius AB, förfalloprofil övertagna lån | 1 | 1 | 1 | | | |
| Carnegie | -1 | -1 | | | | |
| Övrigt, netto[3] | 2 | | | | | |
| **Statsbudgetens saldo justerat för större engångs-effekter** | **-84** | **-58** | **-33** | **-7** | **44** | **83** |

Anm.: De tillfälliga stabiliseringspolitiska åtgärder som införts i samband med krisen i form av bl.a. tillfälligt högre statsbidrag till kommunsektorn, utbildningsåtgärder och tidigareläggning av infrastrukturåtgärder har inte inkluderats i denna tabell. Beloppen är avrundade och överensstämmer därför inte alltid med summan.
[1] Avser 5,6 miljarder kronor till Nordea samt 1,3 miljarder kronor till SAS nyemission.
[2] Avser Riksbankens lån i Riksgäldkontoret om 95 miljarder kronor.
[3] Avser omfinansiering av infrastrukturlån.

## 9.4 Skuldutvecklingen och den ekonomiska ställningen

### 9.4.1 Den ekonomiska ställningen är stark

Den offentliga sektorns förmögenhet består både 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, som tillsammans med infrastrukturen ger en samhällsekonomisk avkastning. De finansiella tillgångarna omfattar förutom olika fordringar på den privata sektorn även aktier. Aktierna kan vara en likvid tillgång med ett tydligt avkastningskrav, 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 samt statens och den kommunala sektorns åtaganden för tjänstepensioner. Den s.k. Maastrichtskulden, av vilken statsskulden utgör en övervägande del, redovisas till nominellt värde. I övriga skulder ingår skillnaden mellan marknadsvärden och den nominellt värderade Maastrichtskulden.

**Tabell 9.11 Den offentliga sektorns tillgångar och skulder**

*Miljarder kronor. Utfall 2007–2009.*

| | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|---|---|---|
| **Tillgångar** | **3 660** | **3 667** | **3 913** |
| Finansiella | 1 923 | 1 777 | 1 998 |
| varav aktier | 1 036 | 876 | 1 018 |
| Kapitalstock | 1 736 | 1 890 | 1 915 |
| **Skulder** | **1 865** | **1 886** | **2 031** |
| Finansiella | 1 388 | 1 397 | 1 510 |
| Maastrichtskuld | 1 253 | 1 208 | 1 294 |
| Övriga | 135 | 189 | 216 |
| Pensionsskuld | 478 | 489 | 521 |
| **Förmögenhet** | **1 794** | **1 781** | **1 882** |
| *Procent av BNP* | *58,6* | *56,4* | *61,6* |
| Staten | 57 | 150 | 105 |
| Ålderspensionssystemet | 907 | 710 | 829 |
| Kommunsektorn | 831 | 921 | 948 |

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.
Anm.: Finansiella tillgångar och skulder redovisas exklusive periodiseringsposterna i finansräkenskaperna.

Vid utgången av 2009 beräknas den offentliga sektorns förmögenhet ha uppgått till 1 882 miljarder kronor eller 61,6 procent av BNP. Kapitalstocken uppgick till 1 915 miljarder kronor eller 62,6 procent av BNP. Den finansiella förmögenheten, skillnaden mellan finansiella tillgångar och skulder, uppgick till 487 miljarder kronor. Pensionsåtagandena på 521 miljarder kronor var något större än den finansiella förmögenheten.

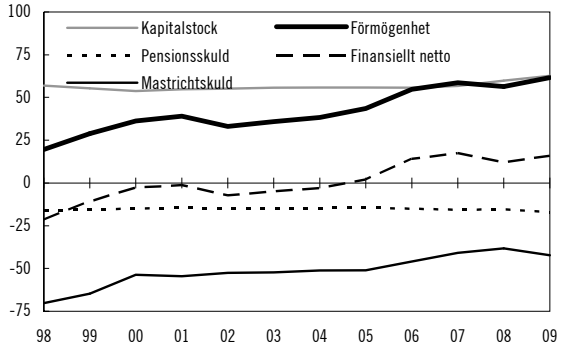
Fördelningen av förmögenheten på sektorer visar att statens andel är lägst då den offentliga sektorns skuld huvudsakligen består av statsskulden. Den kommunala sektorns förmögenhet består till övervägande del av reala tillgångar, medan ålderspensionssystemets förmögenhet utgörs av finansiella tillgångar (se tabell 9.11).

Förmögenheten ökade 2009 efter att ha minskat 2008. Bakom ökningen på 101 miljarder kronor låg återhämtningen på aktiemarknaden.

Utvecklingen i ett längre perspektiv framgår av diagram 9.5. Sedan 1998 har förmögenheten ökat med motsvarande 42 procent av BNP. Den finansiella ställningen har förstärkts med 37 procent av BNP, och då huvudsakligen genom att Maastrichtskulden har minskat med 28 procent av BNP. Kapitalstocken har ökat med 6 procent av BNP, medan pensionsskulden har ökat med drygt 1 procent av BNP mellan 1998 och 2009.

**Diagram 9.5 Den offentliga sektorns tillgångar och skulder 1998–2009**

*Procent av BNP.*




Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.
Anm.: Pensionsskulden och Maastrichtskulden är angivna med negativt tecken.

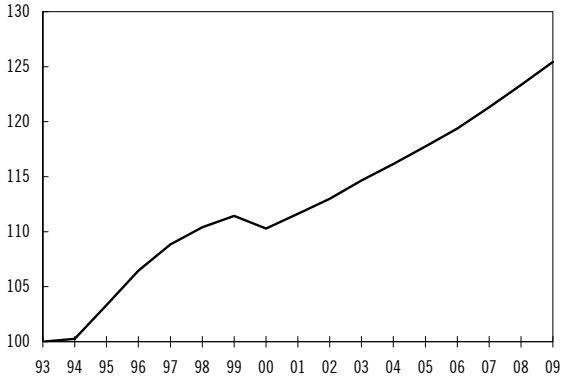
## Den offentliga sektorns kapitalstock har ökat i volym

Kapitalstocken i löpande priser har mellan 1998 och 2007 legat på ca 55 procent som andel av BNP. Den svaga utvecklingen av BNP under 2008 och 2009 bidrog, tillsammans med förra årets relativt stark ökning av den offentliga sektorns investeringar med nära 7 procent i volym, till att kapitalstocken i förhållande till BNP ökade till ca 63 procent 2009, vilket är i nivå med 1993.

I volym har kapitalstocken ökat med 25 procent sedan 1993 (se diagram 9.6).

**Diagram 9.6 Den offentliga sektorns kapitalstock**

*Fasta priser 1993–2009 Index 1993=100*




Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

## Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet (nettoställning) är positiv

Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet, som enligt nationalräkenskaperna redovisas exklusive statens och den kommunala sektorns åtaganden för de förmånsbestämda tjänstepensionerna, uppgick 2009 till 487 miljarder kronor, motsvarande nära 16 procent av BNP. Skulderna för de fonderade avgiftsbestämda tjänstepensionerna ingår, i likhet med premiepensionssystemet, inte i den offentliga sektorn utan redovisas i försäkringssektorn.

Sedan 2005 är den finansiella förmögenheten positiv, dvs. de finansiella tillgångarna överstiger skulderna (se diagram 9.7). Den offentliga sektorns kapitalinkomster i form av räntor och utdelningar överstiger också ränteutgifterna.

**Diagram 9.7 Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet**

*Procent av BNP. Utfall för 1990–2009, prognos för 2010–2014.*

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Som framgår av tabell 9.12 ligger den offentliga sektorns finansiella förmögenhet huvudsakligen

i ålderspensionssystemets buffertfonder (AP-fonderna), medan staten har en nettoskuld.

Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet ökade under 2009 med 107 miljarder kronor. Värdeförändringar genom återhämtningen på aktiemarknaden och på statsskulden i utländsk valuta bidrog till att den finansiella ställningen förstärktes förra året trots att det finansiella sparandet var negativt.

I prognosen ingår inga andra värdeförändringar utöver de förutsedda valutakursförändringarnas effekt på statsskulden.

Mellan 2009 och 2014 beräknas den finansiella förmögenheten öka med 71 miljarder kronor. De ackumulerade överskotten i det finansiella sparandet uppgår under samma period till 48 miljarder kronor. Sammantaget beräknas den finansiella förmögenheten uppgå till 558 miljarder kronor 2014, vilket motsvarar 14,6 procent av BNP.

**Tabell 9.12 Bidrag till den offentliga sektorns finansiella förmögenhet**

*Procent av BNP. Utfall för 2009, prognos för 2010–2014.*

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Offentlig sektor** | 15,9 | 13,6 | 12,4 | 12,3 | 13,0 | 14,6 |
| Staten | -13,2 | -14,6 | -14,5 | -13,5 | -11,6 | -8,8 |
| ÅP-systemet | 27,1 | 26,2 | 25,2 | 24,3 | 23,2 | 22,0 |
| Kommunsektorn | 2,0 | 2,0 | 1,7 | 1,5 | 1,4 | 1,3 |

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.
Anm.: Finansiella förmögenheten redovisas exklusive periodiseringsposterna i finansräkenskaperna.

## 9.4.2 Skuldutvecklingen

### Statsskulden

Statens skulder och finansiella ställning kan mätas på olika sätt. Vissa myndigheter förvaltar statsobligationer och statsskuldväxlar. I den okonsoliderade statsskulden ingår detta innehav av statspapper. Då detta innehav är ett internstatligt ägande ingår det inte i den konsoliderade 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 cirka en femtedel av skulden inklusive skuldskötselåtgärder (derivatinstrument och swappar) är upptagen i utländsk valuta. Denna del av skulden värderas till aktuella valutakurser. Statsskulden värderas till nominellt slutvärde.

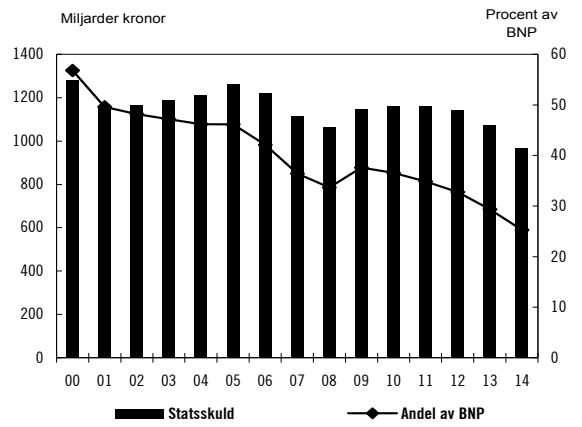
För att mäta hela den offentliga sektorns skuld används normalt den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld, även kallad Maastricht-skulden. Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld definieras av EU-regler och tillämpas i samband med att medlemsländernas offentliga finanser bedöms inom ramen för Stabilitets- och tillväxtpakten. Definitionen innebär att den offentliga sektorns bruttoskuld konsolideras, dvs. minskas med den offentliga sektorns innehav av egna skulder. Värderingen sker till nominellt värde, dvs. värdet vid inlösen.

För svenska förhållanden innebär definitionen att den konsoliderade bruttoskulden består av summan av den konsoliderade statsskulden och kommunsektorns skulder på kreditmarknaden med avdrag för AP-fondernas innehav av statspapper.

### Statsskulden börjar minska nästa år

Efter att ha fallit under hela 2000-talet ökade statsskulden åter 2009 mätt som andel av BNP (se diagram 9.8 och tabell 9.13). Statsskulden ökade även i nivå under 2009; med nära 90 miljarder kronor jämfört med 2008. Till stor del förklaras ökningen i fjol av det lån om 95 miljarder kronor som Riksgäldskontoret tog upp för Riksbankens räkning för att stärka valutareserven. Den kraftiga konjunkturnedgången i slutet av 2008, i kombination med finanspolitiska stimulanser, bidrog också till lägre inkomster och högre utgifter för staten.

**Diagram 9.8 Statsskuldens utveckling 2000–2014**




Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar

Även 2010 leder lånebehovet till att statsskulden ökar. Däremot minskar statsskulden åter uttryckt som andel av BNP. I likhet med 2009 förklaras det ökade lånebehovet av lågkonjunkturen och särskilt den svaga utvecklingen på arbetsmarknaden, med bl.a. snabbt ökande arbetsmarknadsrelaterade utgifter, tillsammans med ytterligare finanspolitiska stimulanser. Att statsskulden inte ökar i samma utsträckning som lånebehovet beror bl.a. på valutavinster, eftersom kronan förstärks, och förhållandevis stora elimineringar av myndigheternas innehav av statspapper.

Under perioden 2011–2014 faller statsskulden både i nivå och som andel av BNP. Det förbättrade läget i ekonomin med god tillväxt och minskande arbetslöshet bidrar till det minskade lånebehovet. Utöver konjunkturåterhämtningen bidrar även det antagande om försäljningar av statens innehav av aktier i noterade och onoterade bolag som görs i prognosen. De antagna försäljningarna minskar lånebehovet med 25 miljarder kronor per år 2011–2014 och sänker sammantaget statsskulden med 100 miljarder kronor till och med 2014.

**Tabell 9.13 Statsskuldens förändring 2009–2014**

*Miljarder kronor*

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Lånebehov** | **176** | **63** | **8** | **-18** | **-69** | **-108** |
| Skulddispositioner m.m.[1] | -106 | -32 | -25 | 0 | 0 | 2 |
| Förändring av okonsoliderad statsskuld | 70 | 31 | -18 | -17 | -70 | -107 |
| **Okonsoliderad statsskuld**[2] | **1 189** | **1 220** | **1 202** | **1 185** | **1 115** | **1 008** |
| Eliminering av myndigheters innehav av statspapper | 40 | 59 | 42 | 43 | 43 | 43 |
| **Statsskuld vid årets slut**[3] | **1 149** | **1 161** | **1 160** | **1 142** | **1 072** | **965** |
| Statsskuldsförändring[4] | 87 | 12 | -1 | -18 | -70 | -107 |
| Statsskuld i procent av BNP | 37,6 | 36,6 | 34,8 | 32,8 | 29,4 | 25,3 |

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 Venantius AB. Skulddispositionerna var särskilt stora 2009 då statsskuldsväxlar som Riksgäldskontoret emitterade 2008 för att stärka det finansiella systemet förföll under våren 2009.
[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 egna beräkningar.

## Den konsoliderade bruttoskulden (Maastrichtskulden) minskar under prognosperioden

Efter att ha minskat som andel av BNP sedan 1995 ökade den konsoliderade bruttoskulden till 42,3 procent av BNP 2009.

I tabell 9.14 redovisas olika faktorers bidrag till förändringen av bruttoskulden mellan åren. År 2009 ökade skulden med 86 miljarder kronor. Underskottet i det finansiella sparandet bidrog med 25 miljarder kronor medan andra faktorer (s.k. stock–flödes justeringar) ökade skulden med 62 miljarder kronor. AP-fonderna ökade sina placeringar i statsobligationer, vilket reducerar den konsoliderade skulden. Den statliga nettoutlåningen uppgick till 36 miljarder kronor. Lån till Riksbanken för att förstärka valutareserven uppgick till 95 miljarder kronor. Netto var utlåningen mindre då lån från 2008 för att stödja det finansiella systemet återbetalades 2009. Kronan stärktes efter den kraftiga försvagningen 2008, vilket bidrog till en minskning av skulden. Periodiseringar ökade skulden med 32 miljarder kronor 2009.

**Tabell 9.14 Förändringen av den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskild**

*Miljarder kronor, om annat ej anges. Utfall för 2009 och prognos för 2010–2014.*

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Konsoliderad bruttoskuld** | **1 294** | **1 312** | **1 325** | **1 316** | **1 256** | **1 157** |
| *Procent av BNP* | *42,3* | *41,3* | *39,8* | *37,8* | *34,4* | *30,3* |
| **Förändring** | **86** | **19** | **12** | **-9** | **-60** | **-99** |
| *Bidrag till förändringen* | | | | | | |
| **Finansiellt sparande underskott** | **25** | **67** | **32** | **-14** | **-49** | **-84** |
| **Stock-Flödes justeringar** | **62** | **-48** | **-20** | **6** | **-12** | **-15** |
| Konsolidering | 2 | -24 | 17 | -1 | 0 | 0 |
| Transaktioner i aktier | 1 | -6 | -26 | -25 | -25 | -25 |
| Statlig utlåning netto | 36 | 18 | 6 | 6 | 6 | 6 |
| Värdeändring av statsskulden | -22 | -10 | -16 | 0 | 0 | 0 |
| Periodisering av räntor, skatter och kommunbidrag | 32 | -18 | -4 | 17 | 4 | 3 |
| Övrigt | 12 | -8 | 2 | 9 | 4 | 2 |

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

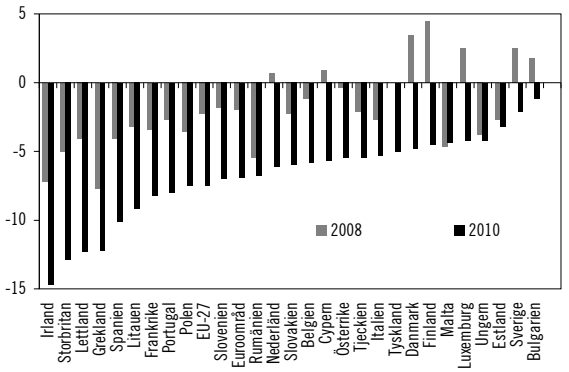
Under 2010 och 2011 bidrar underskotten i det finansiella sparandet till att skulden ökar nominellt, men minskar som andel av BNP. År 2012 börjar skulden att minska även nominellt. Sammantaget beräknas skulden minska med 137 miljarder kronor mellan 2009 och 2014. Av detta belopp är 48 miljarder kronor en följd av överskott i det finansiella sparandet. År 2014 beräknas skulden uppgå till motsvarande 30,3 procent av BNP. De antagna försäljningarna av statens aktieinnehav reducerar skulden 2014 med 100 miljarder kronor, vilket motsvarar 2,6 procent av BNP.

## 9.5 Stora underskott i offentliga finanserna i EU

Den ekonomiska krisen har medfört en kraftig försämring av de offentliga finanserna inom EU. Enligt EU-kommissionens prognos från hösten 2009 beräknas den offentliga sektorns finansiella sparande försämras med ca 5 procent av BNP mellan 2008 och 2010 för såväl EU-27 som Euroområdet. Då de flesta länderna hade underskott 2008 är det endast Sverige och Bulgarien som klarar underskottsgränsen inom EU på 3 procent av BNP 2010. För fem länder väntas underskott på mer än 10 procent av BNP (se diagram 9.9).

**Diagram 9.9 Den offentliga sektorns finansiella sparande**

*Procent av BNP.*

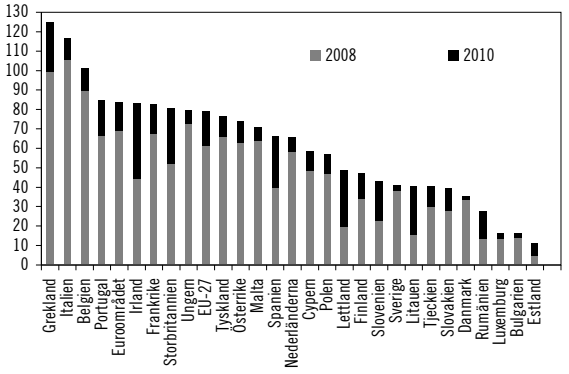



Källor: EU-kommissionen och egna beräkningar.

Stöd i form av lån och kapitaltillskott främst till det finansiella systemet medför att skulden ökar mer än vad som följer av underskotten i det finansiella sparandet. För EU-27 beräknas skulden mellan 2008 och 2010 öka med ca 18 procent av BNP till drygt 79 procent av BNP. För Euroområdet väntas skulden 2010 uppgå till 84 procent av BNP. Trots detta skulle 14 länder inom EU ha en skuld som ligger under referensvärdet på 60 procent av BNP. Grekland, Belgien och Italien väntas få en skuld som 2010 överstiger 100 procent av BNP (se diagram 9.10).

**Diagram 9.10 Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld**

*Procent av BNP.*




Källor: EU-kommissionen och egna beräkningar.

# 10

# Uppföljning av de budgetpolitiska målen samt bedömning av reformutrymme och utgiftstak

# 10 Uppföljning 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 i den offentliga sektorn var något högre än målsatt under åren 2000 till och med 2009.
- Det finansiella sparandet under 2010 och 2011 ligger på en nivå som med hänsyn tagen till konjunkturläget bedöms vara i linje med överskottsmålet.
- Ett visst reformutrymme bedöms uppkomma mot slutet av prognosperioden. Osäkerheten i bedömningen är dock betydande. Detta reformutrymme bör därför inte intecknas för tidigt.
- I denna proposition görs en bedömning av utgiftstakets nivå för både 2013 och 2014. Utgiftstaket för 2013 och 2014 bör uppgå till 1 084 respektive 1 094 miljarder kronor.
- Resultatet för kommunsektorn som helhet 2009 torde vara i linje med vad som anses vara god ekonomisk hushållning. År 2010 förväntas kommunsektorns resultat bli förhållandevis starkt men understiga den nivå som motsvarar god ekonomisk hushållning.


I detta avsnitt görs en uppföljning av finanspolitikens inriktning och en analys av utrymmet för reformer eller behovet av besparingar. Finanspolitiken ska ligga i linje med de kriterier för en väl avvägd finanspolitik som fastställdes i 2008 års ekonomiska vårproposition (prop. 2007/08:100). Vidare görs en uppföljning av utgiftstaket för staten och en bedömning av utgiftstakets nivå 2013 och 2014. Avsnittet avslutas med en uppföljning av utvecklingen i kommuner och landsting och kravet på god ekonomisk hushållning i kommunsektorn.

## 10.1 Kriterier för en väl avvägd finanspolitik

Målet för den ekonomiska politiken är att skapa så hög varaktig välfärd som möjligt genom hög uthållig tillväxt, välfärd som kommer alla till del och makroekonomisk stabilitet.

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 om hänsyn tas till den demografiska utvecklingen, trender på arbetsmarknaden, globaliseringen, m.m. Om finanspolitikens hållbarhet ifrågasätts är det vanligen förknippat med betydande samhällsekonomiska kostnader för en liten öppen ekonomi som Sverige. En finanspolitik som inte är långsiktigt hållbar leder till att den offentliga skulden växer snabbare än BNP,

vilket ökar risken för att fokus måste flyttas från åtgärder som bidrar till tillväxt, välfärd och sysselsättning till skuldsanering. Detta var vad som hände i Sverige i början av 1990-talet, och som nu sker i ett antal EU-länder som Grekland, Lettland och Irland. En ogynnsam utveckling till följd av en svag finanspolitik riskerar att drabba främst svaga grupper i samhället, vilket strider mot regeringens fördelningspolitiska ambitioner.

Finanspolitiken bidrar även till stabilitet när den utformas på ett sådant sätt att den dämpar eller åtminstone inte förstärker konjunktursvängningarna. Stora konjunktursvängningar kan påverka arbetskraftsutbudet och kapitalstocken på ett negativt sätt under lång tid, vilket är mycket kostsamt för samhällsekonomin. Erfarenheten visar dock att finanspolitiken inte bör användas för att finjustera efterfrågan i ekonomin vid normala konjunkturvariationer. Riksbanken har med penningpolitiken i stället huvudansvaret för stabiliseringspolitiken. Finanspolitiken ska däremot tillåta att skatteinkomster och utgifter varierar över konjunkturen (de s.k. automatiska stabilisatorerna ska tillåtas verka). Därutöver bör det finnas beredskap att stödja penningpolitiken genom finanspolitiska åtgärder vid mer allvarliga konjunkturstörningar. För att det ska finnas utrymme för de automatiska stabilisatorerna att verka, och vid behov även för en aktiv stabiliseringspolitik, utan att allt för stora underskott uppkommer, bör sparandet i den offentliga sektorn ligga i linje med överskottsmålet vid ett genomsnittligt resursutnyttjande.

### Det finanspolitiska ramverket är en grund för en ansvarsfull finanspolitik

Erfarenheten visar att ett trovärdigt finanspolitiskt ramverk med tydliga mål och restriktioner starkt bidrar till en väl utformad finanspolitik. Det svenska budgetpolitiska ramverket med bl.a. en välordnad och stram budgetprocess, ett överskottsmål för den offentliga sektorn, ett utgiftstak för staten och ett kommunalt balanskrav, som är en del av det finanspolitiska ramverket, har varit avgörande för att öka trovärdigheten för den ekonomiska politiken.[108] Det finanspolitiska ramverket syftar både till långsiktig hållbarhet och till att finanspolitiken inte ska utformas så att den riskerar att bli kortsiktigt destabiliserande. Ramverket hjälper också Sverige att som EU-medlem efterleva Stabilitets- och tillväxtpaktens regler.

Det budgetpolitiska ramverket spelar vidare en central roll när storleken på ett reformutrymme eller besparingsbehov fastställs. Med utgångspunkt i ramverkets mål och restriktioner stäms reformutrymmet eller besparingsbehovet av mot ett antal hållpunkter. En sådan hållpunkt är att en väl avvägd finanspolitik ska säkerställa att överskottsmålet klaras och att utgiftstaket för staten inte överskrids. När reformutrymmet eller besparingsbehovet bedöms ska vidare det ekonomiska läget beaktas. Finanspolitiken ska vara väl avvägd givet konjunkturläget och inte försvåra Riksbankens arbete med att värna prisstabilitet. Det innebär att det offentliga sparandet temporärt kan avvika från överskottsmålet vid så kraftiga konjunkturavmattningar som den nuvarande, utan att detta kommer i konflikt med ramverkets intentioner.

Utrymmet för finanspolitiska åtgärder beror därtill på hur åtgärderna utformas. Strukturellt riktiga reformer som förbättrar ekonomins funktionssätt och ökar produktionskapaciteten bidrar till att reformutrymmet blir större. Slutligen bör en ansvarsfull bedömning av reformutrymmets eller besparingsbehovets storlek ta hänsyn till riskbilden i den ekonomiska utvecklingen och osäkerheten i såväl prognoser som i bedömningen av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet.

## 10.2 Principer för avstämning av finanspolitiken mot överskottsmålet

Det är viktigt att det finns tydliga principer för hur överskottsmålet följs upp. Överskottsmålet är preciserat som att den offentliga sektorns

[108] Det budgetpolitiska ramverket är en del av det finanspolitiska ramverket, och omfattar överskottsmålet, utgiftstaket, det kommunala balanskravet och en välordnad budgetprocess. Det finanspolitiska ramverket omfattar därutöver andra mål och regler för finanspolitiken, t.ex. att den inte ska vara procyklisk.

finansiella sparande ska motsvara 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Att målet är formulerat som 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 för att säkerställa att det årliga målet uppnås. Politiken skulle därmed bli procyklisk. Den skulle förstärka konjunktursvängningarna och de automatiska stabilisatorerna skulle inte tillåtas verka fritt. Det finns således goda skäl 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. Då överskottsmålet är formulerat i termer av faktiskt finansiellt sparande är en naturlig utgångspunkt att finanspolitiken stäms av mot det faktiska finansiella sparandet. En nackdel med detta tillvägagångssätt är att konjunkturläget inte beaktas. 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. På samma sätt skulle det genomsnittliga sparandet bli för högt om målet för sparandet uppnås även under utpräglade lågkonjunkturår. Det betyder att konjunkturläget måste beaktas när överskottsmålet utvärderas och storleken på ett reformutrymme eller besparingsbehov bedöms.

### Förändringar i uppföljningen av överskottsmålet

I departementspromemorian Utvärdering av överskottsmålet (Ds 2010:4) presenterades ett antal förslag på hur uppföljningen av överskottsmålet kan göras tydligare. Med anledning av dessa förslag skiljer sig uppföljningen av överskottsmålet i denna proposition i viss utsträckning från uppföljningen i tidigare vår- och budgetpropositioner. För att tydliggöra att överskottsmålet inte ska tolkas som ett skuldmål gör regeringen från och med denna vårproposition en tydligare åtskillnad mellan en bakåtblickande respektive framåtblickande uppföljning av överskottsmålet. Överskottsmålet ska i första hand stämmas av framåtblickande för att möjliggöra en bedömning av det framtida reformutrymmet. Därför kommer inte det genomsnittliga finansiella sparandet från 2000 (den s.k. 2000-indikatorn) användas som indikator för att följa upp överskottsmålet. Att beräkna ett genomsnittligt sparande från 2000 vid uppföljningen av överskottsmålet ökar risken för att överkottsmålet i praktiken tolkas som ett skuldmål. Det förefaller inte heller ändamålsenligt att fortsätta att blicka tillbaka till 2000 när överskottsmålet är formulerat över en konjunkturcykel. Det behövs dock även fortsättningsvis en bakåtblickande analys för att kunna bedöma om det finns systematiska felaktigheter i finanspolitiken som kan minska sannolikheten för att överskottsmålet ska kunna nås i framtiden. För den bakåtblickande uppföljningen av överskottsmålet används från och med i denna proposition därför ett 10-årigt glidande medelvärde som beräknas för utfallsår. För den framåtblickande analysen kommer precis som tidigare ett sjuårigt glidande medelvärde för det finansiella sparandet (även konjunkturjusterat) och det strukturella sparandet, beräknat för samtliga prognosår, användas för att utvärdera överskottsmålet.

### Ett tioårigt bakåtblickande glidande medelvärde

I den tillbakablickande analysen av hur finanspolitiken förhållit sig till överskottsmålet införs från och med denna proposition ett tioårigt glidande medelvärde. Medelvärdet beräknas för de år överskottsmålet har gällt och det finns nationalräkenskapsutfall, för närvarande endast tioårsperioden 2000–2009.[109] Syftet med denna beräkning är, som konstaterades ovan, att bedöma om det tidigare funnits systematiska fel i den framåtblickande styrningen av finanspolitiken som minskar sannolikheten för att överskottsmålet ska uppnås. Vid tolkningen av detta tioårsgenomsnitt bör hänsyn även tas till

[109] Medelvärdet för denna period är det samma som värdet för den tidigare 2000-indikatorn för 2009.

det genomsnittliga konjunkturläget under den aktuella perioden.

### Sjuårsindikatorn

Det sjuåriga glidande medelvärdet 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 sjuåriga glidande medelvärdet för 2009 omfattar följaktligen sparandet under 2006–2012. Indikatorn för 2010 omfattar 2007–2013, och så vidare. Att regeringen har valt att använda ett genomsnitt för just sju år beror på att indikatorn för budgetåret då omfattar de tre prognosåren i budgeten, där det sista av dessa är det år för vilket ett nytt utgiftstak föreslås.[110] Valet av antalet år i genomsnittsberäkningen är således inte bestämt utifrån längden på en konjunkturcykel, eftersom längden på dessa varierar.

En fördel med sjuårsindikatorn är att den är enkel att beräkna. Den beaktar även i viss utsträckning konjunkturläget eftersom den är beräknad utifrån sparandet under flera år. Det finns dock en risk att beräkningen kommer att omfatta flera hög- eller lågkonjunkturår vilket innebär att indikatorn felbedömer reformutrymmet eller besparingsbehovet. För att värdera sjuårsindikatorn på ett korrekt sätt bör därför hänsyn tas till konjunkturläget. Om det sjuåriga glidande medelvärdet för det finansiella sparandet ligger nära ett, samtidigt som medelvärdet för BNP-gapet under samma period ligger nära noll, är 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 nuvarande globala konjunkturavmattningen leder exempelvis till negativa BNP-gap som är mycket stora i historisk jämförelse (se tabell 10.1). Det är osannolikt att dessa kraftigt negativa gap kommer att motsvaras av lika stora positiva gap när konjunkturen åter vänder uppåt. Om BNP-gapen inte är noll i genomsnitt över en konjunkturcykel kan sjuårsindikatorn inte justeras för BNP-gapen fullt ut. Vid bedömningen av det potentiella reformutrymmets eller besparingsbehovets storlek bör således vikt även läggas vid de ojusterade indikatorvärdena.

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. 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[111]. Detta gör bedömningen av reformutrymmet eller besparingsbehovet osäker. Det bör därför betonas att det genomsnittliga sparandet för budgetåret mätt med sjuårsindikatorn är osäkert eftersom indikatorn innefattar tre prognosår.

### Det strukturella sparandet

Det strukturella sparandet syftar till att visa hur stort det finansiella sparandet skulle vara vid ett normalt konjunkturläge. I beräkningen av det strukturella sparandet justeras det finansiella sparandet för konjunkturläget, men även för större engångseffekter och extraordinära nivåer på hushållens kapitalvinster. Exempelvis visar ett positivt strukturellt sparande att det finns ett underliggande överskott i de offentliga finanserna, även om ett underskott tillfälligt uppstått till följd av ett svagt konjunkturläge. En nackdel med det strukturella sparandet är att bedömningen kan göras på flera olika sätt, och att det inte fastställs ett allmänt accepterat utfall ens för år då det finns ett nationalräkenskapsutfall.

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

[110] För att förstärka kontrollen av de offentliga finanserna i ett medelfristigt perspektiv förlängs prognoshorisonten i denna proposition med ytterligare ett år till 2014.

[111] Riksrevisionens rapport 2007:5. Se även Konjunkturinstitutets specialstudie 19, april 2009, som visar på liknande prognosfel för konjunkturinstitutets prognoser.

förändringar i resursutnyttjandet. Regeringen använder för närvarande en elasticitet på -0,55, vilket ligger i linje med OECD:s senaste beräkningar.[112] Elasticiteten innebär att om exempelvis det faktiska finansiella sparandet är -2 procent av BNP, och BNP-gapet bedöms vara -5 procent av potentiell BNP, uppgår det strukturella sparandet till 0,75 procent av BNP (-2 + 0,55*5 = 0,75).

Beräkningen av det strukturella sparandet är förknippad med mycket stor osäkerhet vid sidan av den osäkerhet som berör prognosen för det finansiella sparandet. Inte heller för potentiell BNP redovisas något utfall, utan varje bedömare gör sin egen uppskattning av dess historiska och framtida värden. Ofta revideras synen på BNP-gapet såväl bakåt som framåt 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. Bedömningen bygger 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 historiska 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 och framtida år.

#### Viktigt med samlad bedömning

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 de svårigheter detta innebär. Av detta skäl används inte en enskild indikator för att fastställa storleken på ett reformutrymme eller besparingsbehov. I stället görs en samlad bedömning av de två indikatorerna, tillsammans med de övriga faktorer som beskrivits ovan.

### 10.2.1 Principer för avstämning av finanspolitiken mot utgiftstaket

Utgiftstaket för staten för ett enskilt budgetår fastställs i enlighet med budgetlagen. I denna proposition väljer regeringen att lämna en bedömning av utgiftstaket fyra år i förväg. Nivån på utgiftstaket sätter en övre gräns för de takbegränsade utgifterna och hur stor del av ett eventuellt reformutrymme som kan användas på budgetens utgiftssida. Skillnaden mellan utgiftstaket och prognosen för de takbegränsade utgifterna är budgeteringsmarginalen. Denna ska i första hand fungera som en buffert om utgifterna skulle utvecklas på ett annat sätt än beräknat på grund av konjunkturen.

Den riktlinje regeringen använder är att budgeteringsmarginalen bör vara minst 1 procent av de takbegränsade utgifterna för innevarande år (2010), minst 1,5 procent för år t+1 (2011) och minst 2 procent för år t+2 (2012). Den nödvändiga bufferten för t+3 och t+4 (2013 och 2014) bedöms till minst 3 procent av de takbegränsade utgifterna.[113] Den stegvis ökande säkerhetsmarginalen motiveras av att osäkerheten om utgiftsutvecklingen är större på längre sikt. Det talar för att säkerhetsmarginalen år t+4 ska vara större än 3 procent. Det finns emellertid goda grunder för att säkerhetsmarginalen inte ska vara större än 3 procent. I en av de få utredningar som gjorts av budgeteringsmarginalens storlek dras slutsatsen att 3 procent är tillräckligt för att hantera effekter av förändringar i den reala konjunkturen. Däremot är det inte tillräckligt för att hantera pris- och löneökningar som under flera år väsentligt överstiger riksbankens mål. Utredningen menar emellertid att all osäkerhet som beror på pris- och löneökningar inte bör rymmas i osäkerhetsmarginalen. Då kan finanspolitiken komma att behöva stramas åt i

[112] I en underlagsrapport till Finanspolitiska rådets rapport 2009 (Flodén, M. Automatic Fiscal Stabilizers in Sweden 1998-2009) gjordes en ny bedömning av denna elasticitet som fann att det inte fanns skäl att frångå det av regeringen använda värdet.

[113] Dessa riktlinjer för budgeteringsmarginalens storlek ligger i linje med bedömningar som gjordes i betänkandena Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen (SOU 2000:61) och Stabiliseringspolitik i valutaunionen, STEMU-utredningen (SOU 2002:16).

ett läge där inflationen under flera år väsentligt överstiger Riksbankens mål, vilket skulle medföra att finanspolitiken skulle understödja penningpolitiken genom att inte låta de statliga utgifterna öka fullt ut med inflationen.[114]

De takbegränsade utgifterna utgör drygt 60 procent av den offentliga sektorns sammanlagda utgifter, och påverkar därmed i hög grad det offentliga sparandet.

## 10.3 Uppföljning av överskottsmålet

### 10.3.1 Bakåtblickande analys av måluppfyllelsen

#### Det bakåtblickande tioårssnittet

Under 2000–2009 motsvarade det finansiella sparandet i den offentliga sektorn i genomsnitt 1,3 procent av BNP (se tabell 10.1). Sparandet låg med andra ord något över målsatt nivå. Eftersom det genomsnittliga BNP-gapet under samma period bedöms ha varit svagt negativt, -0,2 procent av potentiell BNP, kan det starka sparandet inte sägas bero på ett högre genomsnittligt resursutnyttjande än normalt. Justeras det tioåriga genomsnittet med den vanliga elasticiteten för för det offentliga sparandet med avseende på BNP-gapet, 0,55, och det genomsnittliga BNP-gapet under perioden hamnar det genomsnittliga sparandet på 1,5 procent av BNP. Dessa siffror indikerar å ena sidan att det finansiella sparandet har legat något högre än överskottsmålet under denna period. Med tanke på den stora osäkerheten i prognoserna av det finansiella sparandet är denna avvikelse å andra sidan inte anmärkningsvärt stor. Slutsatsen blir därför att den bakåtblickande analysen inte pekar på några stora systematiska fel i finanspolitiken som kan påverka måluppfyllelsen framöver.

**Tabell 10.1 Finansiellt sparande i offentlig sektor samt indikatorer för avstämning mot överskottsmålet**

*Procent av BNP respektive potentiell BNP*

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Finansiellt sparande** | **-0,8** | **-2,1** | **-1,0** | **0,4** | **1,3** | **2,2** |
| Bakåtblickande tioårssnitt | 1,3 | | | | | |
| Konjunkturjusterat[1] | 1,4 | | | | | |
| Sjuårsindikatorn | 0,7 | 0,5 | 0,3 | | | |
| Konjunkturjusterat[1] | 1,4 | 1,6 | 1,6 | | | |
| Strukturellt sparande | 2,2 | 0,4 | 0,7 | 1,5 | 2,0 | 2,4 |
| **BNP-gap** | **-5,3** | **-4,4** | **-2,9** | **-1,9** | **-1,1** | **-0,3** |
| Sjuårssnitt | -1,3 | -1,9 | -2,3 | | | |
| Bakåtblickande tioårssnitt | -0,2 | | | | | |

[1] Konjunkturjusteringen görs genom att indikatorvärdet adderas med BNP-gapet under motsvarande period multiplicerat med elasticiteten -0,55. Den konjunkturjusterade sjuårsindikatorn är inte identiskt lika med ett sjuårssnitt för det strukturella sparandet eftersom det strukturella sparandet även justeras för extraordinära kapitalvinster.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### 10.3.2 Framåtblickande analys av måluppfyllelsen

#### Sjuårsindikatorn

Sjuårsindikatorn är som högst 2009 och minskar sedan år från år fram till 2011. År 2011, då indikatorn beräknas på sparandet under 2008–2014, dvs. baserat på endast två utfallsår, motsvarar indikatorn 0,3 procent av BNP. Detta kan tolkas som att finanspolitiken kommer att ge upphov till ett för lågt sparande i förhållande till målet. Om resursutnyttjandet under samma sjuårsperiod beaktas pekar indikatorn emellertid på ett stabilt sparande väl över målet. Under samma period är nämligen det sjuåriga glidande medelvärdet för BNP-gapet kraftigt negativt.

Vid bedömningen av den konjunkturjusterade sjuårsindikatorn måste dock hänsyn tas till att de negativa BNP-gapen 2009 och 2010 med stor sannolikhet inte kommer att motsvaras av lika stora positiva gap under åren efter prognosperioden. Slutsatsen blir då att sparandet förefaller vara i linje med eller marginellt starkare än överskottsmålet under prognosperioden enligt denna indikator.

[114] I betänkandet Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen (SOU 2000:61) föreslås att osäkerhetsmarginalen ska vara 3 procent och ha samma storlek i förhållande till de takbegränsade utgifterna för varje år.

#### Det strukturella sparandet

Tidigare beslutade reformer och de åtgärder som föreslås i propositionen Vårtilläggsbudget för 2010 (prop. 2009/10:99) bidrar till att det strukturella sparandet försämras med 1,8 procent av BNP mellan 2009 och 2010. Nedgången i det strukturella sparandet i kombination med de automatiska stabilisatorerna bidrar till att efterfrågan hålls uppe under den mycket djupa lågkonjunkturen.

Det strukturella sparandet sjunker till som lägst 0,4 procent av BNP 2010 för att sedan åter stärkas (se tabell 10.1). Detta är en något starkare utveckling än den som förutsågs i budgetpropositionen för 2010. Denna indikator visar således på ett sparande som framför allt under 2010 ligger klart under 1 procent av BNP, men som ökar under åren därefter. Avvikelsen från överskottsmålets nivå 2010 och 2011 beror på de åtgärder som vidtas för att stabilisera resursutnyttjandet och sysselsättningen. Under prognosperiodens senare del, 2012–2014, förbättras det strukturella sparandet gradvis och når mot slutet nivåer som ligger klart över målet.

### 10.3.3 Bedömning av reformutrymmet

#### Bedömning utifrån de finanspolitiska indikatorerna

Enligt nuvarande bedömning når det offentliga sparandet balans betydligt tidigare än vad som förväntades i budgetpropositionen för 2010. Mot slutet av prognosperioden är det offentliga sparandet väl över överskottsmålet. Det kan peka på att det uppstår ett utrymme för ofinansierade permanenta reformer framöver. Ett utrymme för permanenta ofinansierade reformer kan dock bara uppstå om det sker en förbättring av det offentliga sparandet – utöver målet – som är varaktig, dvs. om förbättringen beror på strukturella faktorer. En stor del av den förbättring av det finansiella sparandet i offentlig sektor som sker framöver kommer att bero konjunkturutvecklingen. Ett sparande utöver det målsatta som beror på konjunkturen kan inte utnyttjas till strukturella reformer. Eftersom en sådan förbättring endast är temporär kan den inte användas till att finansiera permanent högre utgifter eller sänkta skatter.

I tabell 10.1 redovisas de indikatorer som används för att stämma av reformutrymmet eller besparingsbehovet mot överskottsmålet. Det strukturella sparandet ligger något under överskottsmålets nivå 2011. Även sjuårsindikatorn ligger under målet. Om sjuårsindikatorn konjunkturjusteras ligger den dock över målet 2011, vilket skulle kunna tala för ett visst reformutrymme. På grund av risken för att den rådande konjunkturcykeln kan vara asymmetrisk, bör dock viss vikt läggas även vid den ojusterade sjuårsindikatorn. Bedömningen är därför att det inte är uppenbart att det finns något utrymme för ytterligare ofinansierade reformer 2011.

Det finansiella sparandet förbättras snabbt mot slutet av prognosperioden och överstiger då 1 procent av BNP. Det gäller även det strukturella sparandet som uppgår till 2,0 respektive 2,4 procent av BNP 2013 och 2014. Detta indikerar att ett reformutrymme uppstår mot slutet av prognosperioden. Osäkerheten i bedömningen är dock betydande. Hänsyn måste också tas till riskbilden. Det finns en betydande risk för att återhämtningen blir svagare än vad som nu ligger i prognosen. Med hänsyn tagen till denna risk bör inte ett reformutrymme som uppkommer först 2013 och 2014 intecknas för tidigt. Risken för en mer negativ utveckling talar i stället för att låta de offentliga finanserna förbättras relativt snabbt, för att säkerställa att Sverige går in i nästa lågkonjunktur med överskott i de offentliga finanserna. Detta behov måste dock vägas mot behovet av att underbygga den kommande återhämtningen (se nästa avsnitt).

#### Bedömning med hänsyn tagen till konjunkturläget

En avstämning av reformutrymmet för 2011 *utan* hänsyn tagen till konjunkturläget visar att det inte är uppenbart att det finns något utrymme för ofinansierade reformer 2011, utöver de åtgärder som aviseras i denna proposition eller som föreslås i propositionen Vårtilläggsbudget för 2010 (prop. 2009/10:99). Samtidigt visar prognosen att det strukturella sparandet stärks något 2011 och 2012, vilket bidrar till en något åtstramande finanspolitik i ett läge med fortsatt svagt resursutnyttjande. BNP-

gapen är -2,9 respektive -1,9 procent av BNP 2011 och 2012.[115]

Ett dilemma är hur man ska undvika att finanspolitiken blir alltför åtstramande 2011 utan att i för stor utsträckning inteckna ett osäkert permanent reformutrymme som bedöms uppkomma först mot slutet av nästa mandatperiod.

Frågan är dock hur stort problem det är att finanspolitiken blir något åtstramande 2011. Den privata konsumtionen bedöms öka starkt 2011 varför breda temporära stimulanser till hushållssektorn är tveksamma under detta år. Läget på arbetsmarknaden bedöms också vara betydligt ljusare under 2010 jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2010, trots fortsatt stora negativa BNP-gap. Mot denna bakgrund är regeringens bedömning att finanspolitiken inte behöver vara starkt expansiv 2011, men att den inte heller bör vara för åtstramande.

[115] Se fördjupningrutan Hantering av avvikelser från överskottsmålet med hänsyn taget till konjunkturläget för en principiell analys av avvägningen mellan konjunkturella hänsyn och överskottsmålet.

**Hantering av avvikelser från överskottsmålet med hänsyn taget till konjunkturläget**

I denna fördjupningsruta analyseras en potentiell finanspolitisk målkonflikt mellan överskottsmålet och målet att finanspolitiken inte ska vara pro-cyklisk. Analysen görs i ett förenklat sammanhang där det bortses från andra mål för finanspolitiken av t.ex. fördelningspolitisk eller strukturpolitisk natur. I verkligheten kompliceras ofta finanspolitikens utformning av att andra hänsyn måste vägas in än konjunkturell stabilitet och ett önskvärt genomsnittligt överskott. Mot denna bakgrund ska analysen i första hand ses som en principskiss.

Om det offentliga sparandet varaktigt bedöms vara högre än överskottsmålet och därför bör sänkas genom ofinansierade skattesänkningar eller utgiftsökningar, kan detta vara svårt att genomföra under konjunkturellt goda år. När överskottsmålet är formulerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel minskar dock denna potentiella målkonflikt eftersom målformuleringen tillåter att det årliga offentliga sparandet anpassas till det rådande konjunkturläget.

En strikt tolkning av restriktionen att finanspolitiken inte ska vara procyklisk innebär att ett offentligt sparande som varaktigt bedöms ligga över (under) överskottsmålet inte kan åtgärdas förrän vid nästa konjunkturnedgång (konjunkturuppgång). Det finns dock anledning att precisera denna restriktion. Antag att det offentliga sparandet varaktigt bedöms överstiga överskottsmålet. Om inte en konjunkturnedgång antas vara nära förestående är det trots detta möjligt att dra ner det finansiella sparandet i viss utsträckning. Det måste då säkerställas att effekterna på efterfrågan inte är större än att penningpolitiken kan hantera dem. Hur stora ofinansierade reformer som kan komma i fråga beror på den aktuella ekonomiska situationen, på hur mycket det offentliga sparandet bedöms överstiga överskottsmålet, på hur reformerna bedöms påverka efterfrågan och på hur tidsprofilen för effekterna ser ut. En ytterligare aspekt är om den tilltänkta åtgärden är strukturellt riktig, dvs. i vilken utsträckning den kan förväntas förbättra ekonomins funktionssätt, förebygga flaskhalsar, etc.

I figur 10.1 sammanfattas de målkonflikter finanspolitiken kan stå inför avseende när en avvikelse från överskottsmålet ska hanteras med hänsyn till konjunkturläget. Om det offentliga sparandet varaktigt bedöms överstiga överskottsmålet, samtidigt som resursutnyttjandet är lågt, kan saldoförsvagande åtgärder vidtas i relativt snabb takt vilket som regel också leder till ett mer balanserat resursutnyttjande (understa vänstra kvadranten). När resursutnyttjandet däremot bedöms vara normalt, samtidigt som det offentliga sparandet varaktigt överstiger överskottsmålet, bör saldoförsvagande åtgärder vidtas i försiktigare takt. Strukturellt riktiga reformer kan motivera en mer expansiv politik än i annat fall (vänstra kolumnen, mittkvadranten). Om resursutnyttjandet däremot är högt samtidigt som det offentliga sparandet varaktigt överstiger överskottsmålet, bör saldoförsvagande reformer vidtas först när konjunkturen mattas av (översta vänstra kvadranten).

**Figur 10.1 Hantering av målkonflikter i finanspolitiken**

| | | BEDÖMD MÅLUPPFYLLELSE | |
|---|---|---|---|
| | | **Över överskottsmålet** | **Under överskottsmålet** |
| RESURSUTNYTTJANDE | **Högt** | Saldoförsvagande åtgärder när konjunkturen försämras | Saldoförstärkande åtgärder i snabb takt |
| | **Normalt** | Saldoförsvagande åtgärder i måttlig takt* | Saldoförstärkande åtgärder i måttlig takt** |
| | **Lågt** | Saldoförsvagande åtgärder i snabb takt | Saldoförstärkande åtgärder när konjunkturen förbättras |

* Större strukturellt riktiga saldoförsvagande reformer kan vara motiverade även i detta konjunkturläge.
** Större strukturellt riktiga saldoförstärkande reformer kan vara motiverade även i detta konjunkturläge.

Det omvända gäller då det offentliga sparandet varaktigt understiger överskottsmålet. Om så är fallet samtidigt som resursutnyttjandet är högt kan saldoförbättrande åtgärder vidtas i relativt snabb takt, vilket normalt sett leder till en motiverad dämpning av resursutnyttjandet (översta högra kvadranten). När resursutnyttjandet i stället bedöms vara normalt, samtidigt som det offentliga sparandet varaktigt understiger överskottsmålet, bör saldoförbättrande åtgärder vidtas i något försiktigare takt. Strukturellt riktiga reformer kan motivera en mer kontraktiv politik än i annat fall (högra kolumnen, mittkvadranten). Om resursutnyttjandet slutligen är lågt samtidigt som det offentliga sparandet varaktigt understiger överskottsmålet, bör saldoförbättrande reformer

vidtas först när konjunkturen vänder uppåt (nedre högra kvadranten).

En viktig fråga är om alla avvikelser från överskottsmålet bör föranleda en omläggning av finanspolitiken, eller om avvikelserna bör vara av en minsta storleksordning för att finanspolitiken ska läggas om. Eftersom prognoserna är behäftade med stor osäkerhet är det inte rimligt att små målavvikelser föranleder en omläggning av politiken. Prognosfelet för det finansiella sparandet under åren 2000–2006 uppgick exempelvis i genomsnitt till nästan 2 procent av BNP. Erfarenheten visar också att revideringen av det strukturella sparandet för utfallsår har varit så stora som i genomsnitt 1,2 procent av BNP under perioden 2000–2006. En relativt stor del av dessa beror på en reviderad syn på BNP-gapet.[116] Beräkningar visar vidare att prognosfelet i de takbegränsade utgifterna i budgetpropositionen för det kommande budgetåret under 2000-talet i genomsnitt har uppgått till ca 0,3 procent av BNP. Svårigheten att göra träffsäkra prognoser är ett skäl till att finanspolitiken inte bör användas för att finjustera resursutnyttjandet. Det förefaller därför inte heller rimligt att små avvikelser från överskottsmålet ska föranleda särskilda finanspolitiska åtgärder. Om den prognostiserade avvikelsen ökar markant efter budgetåret kan det dock föranleda åtgärder även om avvikelsen under budgetåret är liten. Eftersom överskottsmålet inte syftar till att nå en viss skuldnivå vid en given tidpunkt är små avvikelser från överskottsmålet i sig inget stort problem, förutsatt att dessa inte alltid tenderar att gå åt samma håll. Osäkerheten får inte utnyttjas på ett systematiskt sätt för att skapa utrymme för ofinansierade reformer.

Figur 10.1 ger en förenklad bild av verkligheten och syftar i första hand till att visa de målkonflikter som kan finnas vid initiala avvikelser från överskottsmålet. Det kan också uppstå situationer där det finns skäl att temporärt justera sparandet även om det redan ligger i nivå med överskottsmålet. Eftersom finanspolitiken inte bör användas för att finjustera efterfrågan bör normala variationer i resursutnyttjandet inte föranleda några särskilda finanspolitiska åtgärder i stabiliseringspolitiskt syfte. Finanspolitiken bidrar i första hand till makroekonomisk stabilitet via de automatiska stabilisatorerna och genom att vara långsiktigt hållbar (se avsnitt 12). Vid kraftiga konjunkturstörningar kan dock finanspolitiken behöva användas aktivt för att stödja penningpolitiken. Då kan det offentliga sparandet temporärt tillåtas avvika från överskottsmålet. I akuta kriser kan även situationer uppstå där den ovan diskuterade målkonflikten försvinner helt och hållet. I en situation med stora underskott och snabbt ökande skuldkvot kan ett konsolideringsprogram som ökar förtroendet för finanspolitikens långsiktiga hållbarhet ha expansiva effekter.

[116] Se bilaga 4 till departementspromemorian Utvärdering av överskottsmålet (Ds 2010:4).

### Bedömning med hänsyn tagen till finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

Vid en bedömning av reformutrymmet för de kommande åren är det viktigt att även göra en bedömning av om de offentliga finanserna är hållbara i ett längre tidsperspektiv. I avsnitt 12 bedöms finanspolitikens långsiktiga hållbarhet med hänsyn tagen till de åtgärder som aviseras i denna proposition och som föreslås i propositionen Vårtilläggsbudget för 2010 (prop. 2009/10:99). Att göra långsiktiga framskrivningar av de offentliga finanserna är förknippade med betydande osäkerhet. Det är därför viktigt att en sådan bedömning utgår från flera möjliga utvecklingsförlopp för de offentliga finanserna, och att en samlad bedömning av hållbarheten görs utifrån dessa. Den sammantagna bedömningen i avsnitt 12 är att finanspolitikens långsiktiga hållbarhet är god.

### Sammantagen bedömning av reformutrymmet

Tillväxtutsikterna har ljusnat och behovet av temporära stabiliseringspolitiska åtgärder avtar efter hand. Krisens eftervård är dock viktig och dess effekter måste mildras ytterligare. De offentliga finanserna kommer att stärkas igen när ekonomin återhämtar sig, vilket skapar ett visst utrymme för nya satsningar. Det är dock bara en varaktig förbättring av det finansiella sparandet som kan användas för reformer. En stor del av ökningen av det finansiella sparandet framöver kommer att bero på en väsentligt förbättrad konjunktur. En viktig utgångspunkt vid bedömningen av reformutrymmet är att det offentliga sparandet ska uppvisa ett överskott på 1 procent av BNP i linje med överskottsmålet då ekonomin och resursutnyttjandet normaliserats. Det gäller samtidigt att finna en balans för finanspolitiken mellan behovet att stödja den kommande återhämtningen och kravet att nå tillbaka till överskott i de offentliga finanserna som säkerställer att Sverige går in i nästa lågkonjunktur utifrån en stark offentligfinansiell position. Nuvarande kris har med all tydlighet visat vilken styrka det varit för Sverige att gå in i en kris med överskott i de offentliga finanserna.

En sammantagen bedömning – där behovet av att stödja den kommande återhämtningen och behovet av att relativt snabbt förbättra de offentliga finanserna inför en potentiellt ny konjunkturnedgång har vägts in – är att det finns ett begränsat permanent reformutrymme för 2011. På sikt förbättras dock såväl det faktiska som strukturella sparandet och når nivåer som ligger i linje med eller över överskottsmålet mot slutet av prognosperioden. Det talar för att det kan uppstå ett visst ytterligare permanent reformutrymme mot slutet av prognosperioden. Bedömningen av utvecklingen på längre sikt är dock mycket osäker. Risken för en mer oförmånlig utveckling talar för att reformutrymmet mot slutet av prognosperioden kan bli mindre än vad en mekanisk bedömning av de indikatorer som används för att följa upp överskottsmålet ger vid handen. Ett osäkert framtida reformutrymme bör därför inte intecknas allt för tidigt utan i stället följas upp löpande över tiden. När en bedömning görs av vad som är en väl avvägd finanspolitisk inriktning den närmaste tiden ska inte bara stabiliseringspolitiska hänsyn tas. Tillväxt- och sysselsättningspolitiska mål, välfärdsbehov och fördelningsaspekter ska också vägas in i den samlade bedömningen.

## 10.4 Finanspolitikens inriktning

Förändringen i det faktiska finansiella sparandet är ett mått på den offentliga sektorns totala impuls på efterfrågan. Förändringen kan delas in i tre bakomliggande faktorer: automatiska stabilisatorer, diskretionär finanspolitik och övriga saldopåverkande faktorer.

Vid en konjunkturnedgång sjunker skatteinkomsterna medan utgifterna för exempelvis arbetslöshetsunderstöd ökar. Detta innebär att de offentliga finanserna försvagas, samtidigt som efterfrågan i ekonomin hålls uppe. Det omvända gäller vid en konjunkturförstärkning. Anpassningarna sker utan att några särskilda beslut behöver fattas. Det innebär att finanspolitiken via de s.k. automatiska stabilisatorerna bidrar till att dämpa konjunktursvängningarna.

Med diskretionär finanspolitik menas den direkta effekt nya förslag har på det finansiella sparandet. Det fjärde steget i jobbskatteavdraget är ett exempel på ett förslag som direkt påverkar det finansiella sparandet. Effekten på det finansiella sparandet redovisas det år åtgärden träder i kraft.

De offentliga finanserna påverkas av en rad andra faktorer utöver de automatiska stabilisatorerna och den diskretionära finanspolitiken i statsbudgeten. Exempel på sådana faktorer är BNP-tillväxtens sammansättning, förändringar i kapitalinkomster och ränteutgifter till följd av förändringar av den offentliga sektorns tillgångar och skulder, ränteläget, transfereringsutgifternas utveckling på grund av den demografiska utvecklingen och beteendeförändringar. Slutligen påverkas de offentliga finanserna av beslut inom den kommunala sektorn.

Förändringen i det strukturella sparandet brukar användas som en indikator på finanspolitikens inriktning. Denna indikator omfattar, som framgår av tabell 10.2, inte bara diskretionär finanspolitik i statsbudgeten utan även andra saldopåverkande faktorer. Det kan gälla förändringar i kommunsektorns sparande, t.ex. på grund av förändrad kommunal utdebitering, och förändringar i det offentliga sparandet som beror på strukturella förändringar i ekonomin. Om förändringen i det strukturella sparandet är noll, indikerar det att finanspolitiken har en neutral effekt på resursutnyttjandet i ekonomin. Om det strukturella sparandet i stället ökar eller minskar indikerar det att finanspolitiken har en åtstramande respektive expansiv effekt på resursutnyttjandet.

**Tabell 10.2 Indikatorer för impuls till efterfrågan**

*Årlig förändring, procent av BNP*

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|
| **Finansiellt sparande** | **-1,3** | **1,1** | **1,4** | **0,9** | **0,9** |
| varav | | | | | |
| Automatiska stabilisatorer | 0,5 | 0,8 | 0,5 | 0,4 | 0,5 |
| Engångseffekter | -0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Extraordinära kapitalvinster | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| **Strukturellt sparande** | **-1,8** | **0,3** | **0,8** | **0,5** | **0,4** |
| varav | | | | | |
| Diskretionär finanspolitik[1] | -1,1 | 0,4 | 0,2 | 0,1 | 0,0 |
| Kapitalkostnader, netto | -0,2 | -0,1 | -0,1 | 0,0 | -0,1 |
| Kommunsektorns finanser | 0,2 | -0,4 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Övrigt | -0,7 | 0,3 | 0,7 | 0,4 | 0,4 |
| BNP-gap, förändring i procentenheter | 0,9 | 1,4 | 1,0 | 0,8 | 0,9 |

[1] Avser utgifts- och inkomstförändringar 2010–2014 i förhållande till tidigare år av beslutade, föreslagna och aviserade reformer (se tabell 9.8).
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 10.2 visar förändringen av det finansiella sparandet nedbrutet på olika faktorer, samt finanspolitikens inriktning mätt med förändringen av det strukturella sparandet. Genomförda åtgärder om ca 35 miljarder kronor för 2010 är en bidragande orsak till att det strukturella sparandet sjunker med 1,8 procent av BNP. Detta motverkar en varaktig nedgång i sysselsättningen samtidigt som efterfrågan hålls uppe i den djupa lågkonjunkturen. De vidtagna åtgärderna är därför förenliga med en ansvarsfull finanspolitik.

### Sverige blir sannolikt inte föremål för ett underskottsförfarande

I budgetpropositionen för 2010 gjordes bedömningen att Sverige skulle kunna bli föremål för ett så kallat underskottsförfarande. Eftersom prognosen nu pekar på att det finansiella sparandet i den offentliga sektorn i Sverige 2010 ligger väl över underskottsgränsens tre procent av BNP förefaller detta inte längre troligt.

Enligt de fördragsfästa kriterierna i stabilitets- och tillväxtpakten får underskott i den offentliga sektorns finansiella sparande inte vara större än 3 procent av BNP. Ett underskottsförfarande sker i flera steg för att se till att det berörda medlemslandet vidtar åtgärder för att komma tillrätta med för stora underskott. Till att börja med undersöker kommissionen om de undantag som nämns i fördraget kan tillämpas. EU-kommissionen ska därvid granska om överskridandet av referensvärdet är exceptionellt, tillfälligt och om underskottet ligger nära 3 procent av BNP. Alla tre villkoren måste vara uppfyllda för att ett land inte ska bli föremål för ett underskottsförfarande.

År 2008 var det endast två av EU:s 27 medlemsländer som inte uppfyllde kraven i Stabilitets- och tillväxtpakten. Enligt en prognos från kommissionen kommer nästan samtliga medlemsländer att ha underskott som är större än 3 procent av BNP både 2009 och 2010. De kraftigt försämrade offentliga finanserna i många EU-länder ställer krav på ett trovärdigt återställande. Det finns annars en stor risk att länderna inte klarar framtida offentliga åtaganden och att de dessutom går in i nästa lågkonjunktur med betydligt sämre offentliga finanser än vad som var fallet när dagens nedgång inleddes. De underskott som uppstår till följd av den djupa långkonjunkturen måste vara tillfälliga och hanterbara för att förtroendet för de europeiska ekonomierna ska kunna upprätthållas.

**Tabell 10.3 Ursprungligt och faktiskt utgiftstak 2000–2012**

*Miljarder kronor*

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Ursprunglig årlig nominell förändring av utgiftstaket[1] | 9 | 26 | 24 | 30 | 33 | 38 | 37 | 42 | 33 | 32 | 30 | 30 | 20 |
| **Ursprungligt beslutat utgiftstak** | 744 | 767 | 810 | 847 | 877 | 894 | 931 | 949 | 971 | 989 | 1 018 | 1 050 | 1 074 |
| Teknisk justering[2,4] | 23 | 24 | 2 | -25 | -19 | -24 | -24 | 0 | -14 | 0 | 6 | 4 | 0 |
| Reell justering[3] | -2 | | | | | | | -11 | | | | | |
| **Slutligt fastställt utgiftstak** | 765 | 791 | 812 | 822 | 858 | 870 | 907 | 938 | 957 | 989 | 1024 | 1054 | 1074 |
| **Takbegränsade utgifter[4]** | 760,0 | 786,3 | 811,6 | 819,1 | 855,6 | 864,3 | 895,2 | 910,1 | 943,4 | 964,6 | 995,4 | 1 001,2 | 1 003,3 |
| **Budgeterings-marginal** | 5,0 | 4,7 | 0,4 | 2,9 | 2,4 | 5,7 | 11,8 | 27,9 | 13,6 | 24,4 | 28,6 | 52,8 | 70,7 |

[1] Ursprunglig nominell förändring av utgiftstaket jämfört med föregående år när ett utgiftstak för det aktuella året fastställdes för första gången. Beloppen i första raden i tabellen avviker från förändringen mellan åren för de ursprungligt beslutade utgiftstaket (rad 2) eftersom fastställda utgiftstak regelbundet justeras tekniskt. Exempelvis så var utgiftstaket för 2006 tekniskt justerat till 907 miljarder kronor när utgiftstaket för 2007 först fastställdes till 949 miljarder kronor, dvs. en ursprunglig ökning med 42 miljarder kronor.

[2] Ett ursprungligt beslutat utgiftstak justeras ofta flera gånger. De tekniska justeringarna som redovisas här är de ackumulerade tekniska justeringarna för varje år. Anm.: För åren 1997–1999, se 2009 års ekonomiska vårproposition.

[3] Utgiftstaket för 2000 sänktes med 2 miljarder kronor på grund av en fastighetsskattereform. Utgiftstaket för 2007 sänktes med 11 miljarder kronor i BP07. Dessa två förändringar av utgiftstakets nivå är inte tekniska justeringar, utan faktiska sänkningar av utgiftstaket.

[4] Tekniska justeringar av utgiftstaket görs i budgetpropositionen. Aviseringen i denna proposition om sänkt skatt för personer som är 65 år eller äldre medför att skatteintäkterna för kommuner och landsting beräknas bli mindre. För att förslaget ska vara neutralt för kommuner och landsting kommer det under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner uppförda anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* att ökas med 5 miljarder kronor i budgetpropositionen för 2011. Åtgärden föranleder även en teknisk justering (höjning) av utgiftstaket.

## 10.5 Uppföljning av utgiftstaket för staten samt bedömning av utgiftstak för 2013 och 2014

### 10.5.1 Uppföljning av utgiftstaket för staten

Statsbudgetens utgifter redovisas på 27 utgiftsområden. De utgifter som omfattas av utgiftstaket är utgiftsområde 1–25 och utgiftsområde 27, samt utgifterna för ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten. Utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m. ingår inte i de takbegränsade utgifterna, eftersom riksdagen och regeringen endast i begränsad omfattning kan påverka dessa utgifter på kort sikt. De takbegränsade utgifterna utgörs av faktiskt förbrukade anslagsmedel. Detta innebär att även myndigheternas utnyttjande av ingående anslagssparande och anslagskredit ingår. Skillnaden mellan det fastställda utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna utgörs av den s.k. budgeteringsmarginalen.

Utgiftstaket har klarats samtliga år sedan det infördes 1997. I tabell 10.3 redovisas ursprungligt fastställda utgiftstak, slutligt fastställda utgiftstak samt utfall och prognos för budgeteringsmarginalen för 2000–2012.

Om det finns risk för att utgiftstaket kommer att överskridas är regeringen enligt lagen (1996:1059) om statsbudgeten skyldig att vidta åtgärder. Regeringens bedömning är att budgeteringsmarginalen under det redan fastlagda utgiftstaket för år 2010–2012 är tillräcklig för att hantera den osäkerhet som finns i utgiftsutvecklingen (se avsnitt 10.2.1 för en mer utförlig beskrivning av behovet av budgeteringsmarginal).

År 2009 blev budgeteringsmarginalen 24,4 miljarder kronor. Innevarande år beräknas den till 28,6 miljarder kronor eller 2,9 procent av de takbegränsade utgifterna. Budgeteringsmarginalen växer sedan snabbt åren 2011 och 2012 till 52,8 respektive 70,7 miljarder kronor. Dessa år utvecklas de takbegränsade utgifterna långsamt, vilket främst beror på att de temporära finanspolitiska åtgärderna och effekten av de automatiska stabilisatorerna i samband med finanskrisen dras tillbaka i takt med att konjunkturläget stabiliseras.

Budgeteringsmarginalen beräknas nu bli större för åren 2010–2012 än vad som bedömdes i budgetpropositionen för 2010. Den förbättrade makroekonomiska utvecklingen medför att utgifterna beräknas bli lägre främst inom arbetsmarknadsområdet.

För att upprätthålla bufferten för prognososäkerhet enligt riktlinjerna i avsnitt 10.2.1 bör budgeteringsmarginalen uppgå till minst 10, 15 och 20 miljarder kronor för 2010, 2011 respektive 2012.

Budgeteringsmarginalen är väsentligt större samtliga år till och med 2012 än vad som följer av den säkerhetsmarginal som bör upprätthållas. Det betyder emellertid inte i sig att det finns ett utrymme på utgiftssidan för reformer som netto ökar de takbegränsade utgifterna. Utgiftstaket ska inte ses som ett utgiftsmål. Utrymmet för reformer på utgiftssidan begränsas för närvarande primärt av överskottsmålet. Även skattepolitiken påverkar utrymmet för reformer på utgiftssidan eftersom en skatteförändring påverkar storleken på ett potentiellt reformutrymme i förhållande till överskottsmålet. Slutligen begränsas utrymmet för reformer på utgiftssidan av behovet av säkerhetsmarginal under utgiftstaket. Givet att dessa villkor är uppfyllda kan budgeteringsmarginalen användas för reformer.

Även om det i första hand är överskottsmålet som begränsar utrymmet för reformer på utgiftssidan finns det skäl för att budgeteringsmarginalen inte ska vara större än att den har en rimligt styrande effekt på utgiftsutvecklingen.

### Tekniskt justerat utgiftstak

Nivån på ett utgiftstak vid utgången av det år som taket avser skiljer sig oftast från den nivå taket hade när det ursprungligen beslutades. Anledningen är att utgiftstaket justeras för förändringar av teknisk karaktär, så att taket utgör en lika stram begränsning för de offentliga utgifterna efter justeringen som före de förändringar som föranleder justeringen.

Därutöver genomförde regeringen hösten 2006 en reell sänkning av tidigare beslutat tak för 2007 (samt av tidigare bedömd nivå för taket 2008). Behovet av justeringar av teknisk karaktär uppstår när reformer genomförs som påverkar storleken på de takbegränsade utgifterna, men inte har någon direkt permanent nettoeffekt på den konsoliderade offentliga sektorns utgifter eller det offentliga finansiella sparandet.[117] Ett exempel på en reform som föreslogs i budgetpropositionen för 2010 och som föranledde en teknisk justering av utgiftstaket var införandet av ett höjt grundavdrag för pensionärer. En bieffekt av reformen var att kommunernas skatteinkomster blev lägre. För att kommunernas totala inkomster inte skulle försämras av åtgärden höjdes det generella statsbidraget till kommunsektorn med ett belopp som motsvarade skattebortfallet. Omläggningen motiverade en teknisk höjning av utgiftstaket för att reformen inte skulle påverka budgeteringsmarginalen. En väsentlig utgångspunkt är att samma principer ska ligga till grund för såväl tekniska höjningar som sänkningar av utgiftstaket för staten.

En teknisk justering påverkar utgiftstaket för prognosåren. Utgiftstak för utfallsår justeras inte. För att få ett jämförbart utgiftstak över tiden måste taknivån för utfallsår därför justeras med de tekniska justeringar som tillkommit.

Tekniska justeringar av utgiftstaket görs i budgetpropositionen. Aviseringen i denna proposition om sänkt skatt för personer som är 65 år eller äldre medför att skatteintäkterna för kommuner och landsting beräknas bli mindre. För att förslaget ska vara neutralt för kommuner och landsting kommer anslaget *1:1 Kommunalekonomisk utjämning* under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner att ökas med 5 miljarder kronor i budgetpropositionen för 2011. Åtgärden föranleder även en teknisk justering av utgiftstaket.

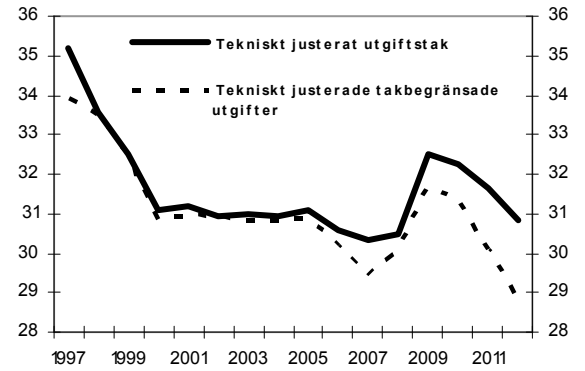
I diagram 10.1 visas utgiftstaket justerat för tekniska förändringar av den ursprungligt fastställda nivån, som är jämförbar över tiden.[118]

[117] Se t.ex. Ekonomistyrningsverkets prognos för statsbudgeten och de offentliga finanserna, december 2009, för genomförda tekniska justeringar.

[118] Utgångspunkten i diagram 10.1 är den aktuella utgiftsstrukturen och de tekniska justeringar som gäller för 2012. Jämförbara utgiftstak för åren innan 2012, som alltså innehåller samma tekniska justeringar, räknas ut genom att ge utgiftstaket för samtliga år samma årliga ökning som det ursprungligen hade när det först fastställdes, givet att någon reell förändring inte har gjorts av den ursprungligt fastställda nivån. Tekniskt justerade takbegränsade utgifter beräknas genom att från det uträknade tekniskt justerade utgiftstaket dra bort den faktiska budgeteringsmarginalen.

**Diagram 10.1 Tekniskt justerat utgiftstak och takbegränsade utgifter**

*Procent av BNP*




Källa: Egna beräkningar.

Det tekniskt justerade utgiftstaket låg från 2000 till och med 2005 på en relativt stabil nivå runt 31 procent av BNP. Åren 2006 till och med 2008 minskade det något som andel av BNP. De justerade takbegränsade utgifterna minskade mer under denna period och understeg 30 procent av BNP 2007. Under 2009 steg både de tekniskt justerade utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna som andel av BNP. Detta skedde främst på grund av att nominell BNP minskade. När det gäller de takbegränsade utgifterna beror ökningen av utgiftskvoten under 2009 även på stigande utgifter, i första hand inom arbetsmarknadsområdet.

Från och med 2010 väntas de tekniskt justerade utgiftstaken och de takbegränsade utgifterna falla som andel av BNP när konjunkturen vänder och BNP stiger i normal takt samtidigt som utgifterna utvecklas långsammare. Att de takbegränsade utgifterna som andel av BNP varierar år från år visar att utgifterna bidrar till att stabilisera efterfrågan i ekonomin som en del av de automatiska stabilisatorerna.

### 10.5.2 Bedömning av utgiftstak för staten 2013 och 2014

I budgetpropositionen för 2010 föreslog regeringen ett utgiftstak för 2012 (prop. 2009/10:1 Förslag till statsbudget, finansplan m.m. [avsnitt 4.6]). Riksdagen beslutade enligt regeringens förslag (bet. 2009/10:KU9, rskr. 2009/10:99). I föreliggande proposition förlängs tidsperspektivet med ytterligare ett år jämfört med nuvarande ordning och regeringen gör en bedömning av utgiftstaket även för det fjärde året, dvs. för 2014. En bedömning av utgiftstaket för det fjärde året är ett viktigt instrument för att tydliggöra strategin för återgång till överskott i de offentliga finanserna.

Samtidigt är osäkerheten stor avseende den framtida konjunkturutvecklingen och den långsiktigt hållbara tillväxttakten och det finns stora risker för bakslag. Det förlängda tidsperspektivet kan också bidra till ökad osäkerhet. Eftersom utgiftstaket sätts i nominella termer och inte ändras kommer dess förhållande till andra makroekonomiska storheter, såsom BNP, att förändras om bedömningen av ekonomin i övrigt förändras.

Det är också viktigt att påpeka att de takbegränsade utgifterna är känsliga för förändringar i bedömningen av den makroekonomiska utvecklingen. Utvecklingen av priser och löner samt av antalet personer inom olika transfereringssystem är avgörande för utgiftsutvecklingen.

Regeringens ambition är att den bedömda nivån på utgiftstaket ska ligga till grund för det förslag till utgiftstak för 2013 och 2014 som kommer att lämnas i budgetpropositionen för 2011.

I tabell 10.4 redovisas fastställda utgiftstak för 2010–2012 samt regeringens bedömning av nivån på utgiftstaket 2013 och 2014. Dessutom redovisas budgeteringsmarginalen som är skillnaden mellan utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna.

**Regeringens bedömning:** För 2013 bör utgiftstaket för staten inklusive ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten uppgå till 1 084 miljarder kronor.

För 2014 bör utgiftstaket för staten inklusive ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten uppgå till 1 094 miljarder kronor.

**Skälen för regeringens bedömning:** Genom utgiftstaket ges riksdagen och regeringen förbättrade möjligheter till kontroll och styrning över anvisade medel och utgiftsutvecklingen. Utgiftstaket leder även till att behovet av prioriteringar mellan utgiftsområden tydliggörs och att en utveckling där skatteuttaget måste höjas till följd av bristfällig utgiftskontroll förebyggs.

Utgiftstaket bör fastställas på en nivå som är förenlig med en långsiktigt hållbar finanspolitik. Regeringens bedömning av utgiftstaket 2013 och

2014 tar därför sin utgångspunkt i en samlad bedömning av det budgetpolitiska regelverket och prognosen för de offentliga finanserna.

En väl avvägd bedömning är att utgiftstaket bör öka med 10 miljarder kronor per år 2013 och 2014. Det innebär en återgång mot utgiftstak som i högre grad är förenliga med överskottsmålet. Det leder samtidigt till nivåer på budgeteringsmarginalen för 2013 och 2014 som är något lägre än den förhållandevis höga budgeteringsmarginalen 2012, vilket innebär att utgiftstaket får en rimligt styrande effekt på utgiftsutvecklingen.

Den prognos för det offentliga sparandet som sammanfattas i tabell 10.1 bygger på den utveckling av de takbegränsade utgifterna som presenteras i tabell 10.4. Den ljusare makrobilden gör att det finansiella sparandet förbättras snabbt i takt med att BNP och resursutnyttjandet stärks. Enligt prognosen når det finansiella sparandet 1 procent av BNP under 2013 och under 2014 ligger sparandet över 2 procent av BNP. Som beskrivits i avsnitt 10.1 visar en avstämning av reformutrymmet för 2011 att det finns ett begränsat utrymme för permanenta reformer 2011 och ett visst ytterligare reformutrymme under åren därefter.

Utgifterna under utgiftstaket utvecklas förhållandevis svagt under de närmast kommande åren. Det beror på konjunkturåterhämtningen och de strukturella reformer som regeringen har genomfört. Budgeteringsmarginalen under utgiftstaket växer därför till jämförelsevis höga nivåer fram till 2012.

Regeringens bedömning är att utgiftstaket bör uppgå till 1 084 miljarder kronor 2013 och 1 094 miljarder kronor 2014, vilket motsvarar en årlig ökning med 10 miljarder kronor. Det är en mindre årlig ökning än under tidigare år. När utgiftstaket för 2011 och 2012 ursprungligen fastställdes ökade det med 30 respektive 20 miljarder kronor per år. Den årliga ökningen av utgiftstaket mellan 2000 och 2012 uppgick i genomsnitt till ca 30 miljarder kronor eller ca 3,5 procent.

Den förhållandevis långsamma ökningstakten för det bedömda utgiftstaket 2013 och 2014 medför att budgeteringsmarginalen minskar från 2012 till och med 2014.

Utrymmet för reformer på utgiftssidan bestäms av regeringens bedömning av reformutrymmet i förhållande till överskottsmålet samt avvägningen mellan inkomst- och utgiftsreformer, givet begränsningen på utgiftssidan.

**Tabell 10.4 Utgiftstak för staten 2010–2014**

*Miljarder kronor om inget annat anges*

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|
| Av riksdagen beslutade utgiftstak[1] | 1 024 | 1 054 | 1 074 | | |
| Regeringens bedömning av utgiftstak[1] | | | | 1 084 | 1 094 |
| Årlig förändring | 35 | 30 | 20 | 10 | 10 |
| Utgiftstak, procent av BNP | 32,3 | 31,6 | 30,8 | 29,7 | 28,6 |
| Utgiftstak, procent av potentiell BNP | 31,0 | 30,9 | 30,3 | 29,4 | 28,5 |
| Takbegränsade utgifter[1] | 995,4 | 1 001,2 | 1 003,3 | 1 020,1 | 1 038,5 |
| Takbegränsade utgifter, procent av BNP | 31,4 | 30,1 | 28,8 | 27,9 | 27,2 |
| Budgeteringsmarginal | 28,6 | 52,8 | 70,7 | 63,9 | 55,5 |

[1] Tekniska justeringar av utgiftstaket görs i budgetpropositionen. Aviseringen i denna proposition om sänkt skatt för personer som är 65 år eller äldre medför att skatteintäkterna för kommuner och landsting beräknas bli mindre. För att förslaget ska vara neutralt för kommuner och landsting kommer det under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner uppförda anslaget *1:1 Kommunalekonomisk utjämning* att ökas med 5 miljarder kronor i budgetpropositionen för 2011. Åtgärden föranleder även en teknisk justering av utgiftstaket.

Osäkerheten är stor i utgiftsprognoserna. Riktlinjerna för budgeteringsmarginalens storlek avser i första hand osäkerhet om den makroekonomiska utvecklingen och de automatiska stabilisatorernas inverkan på utgiftsutvecklingen. Den kraftiga prognostiserade nedgången av volymerna i transfereringssystemen (främst sjukförsäkringen) har avgörande effekt på utgiftsutvecklingen fram till 2014. Om volymminskningen inte skulle bli av, t.ex. på grund av att återhämtningen på arbetsmarknaden blir mer utdragen eller att minskningen av ohälsotalen bromsar in, kan utgifterna bli väsentligt högre 2014 än i nuvarande bedömning. Om volymerna i ersättningssystemen för arbetsmarknad och ohälsa skulle vara oförändrade 2014 i förhållande till de volymer som gällde 2009, skulle utgifterna uppskattningsvis bli ca 40 miljarder kronor högre än i nuvarande bedömning. Detta kan tala för en något större osäkerhetsmarginal än vad som normalt är befogat.

Regeringen anser, som tidigare anförts, att utgiftstaket trendmässigt ska falla svagt som andel av BNP. Utgiftskvoten i Sverige är hög i ett internationellt perspektiv. Därmed blir också skatteuttaget som krävs för att finansiera utgifterna relativt högt. Det riskerar att verka

snedvridande och hämma den ekonomiska effektiviteten. En lägre skattekvot till följd av lägre skatt på arbete kan bl.a. påverka arbetsutbudet i positiv riktning.

Den svaga konjunkturutvecklingen under 2009, med fallande nominell BNP, medförde att utgiftstaket som andel av BNP ökade. Från och med 2010 minskar utgiftstaket åter som andel av BNP, till följd av att BNP växer snabbt.

## 10.6 Uppföljning av god ekonomisk hushållning och det kommunala balanskravet

Överskottsmålet för de offentliga finanserna, som även inkluderar kommunsektorn, dvs. kommuner och landsting, är uttryckt i termer av finansiellt sparande såsom det definieras i nationalräkenskaperna. Det finns dock inget uttalat mål för kommunsektorns finansiella sparande. I stället regleras kommunernas och landstingens finanser utifrån resultatet enligt kommunal redovisning. Den kommunala redovisningen bygger på samma utgångspunkter som redovisningen inom näringslivet.

Mellan de båda redovisningsprinciperna förekommer skillnader som kan uppgå till flera miljarder kronor enskilda år (se diagram 10.2). Om t.ex. investeringsutgifterna ökar kraftigt mellan två år får detta omedelbart genomslag på det finansiella sparandet, medan resultatet endast påverkas med avskrivningskostnaderna. Investeringsutgifterna i den kommunala redovisningen påverkar således resultatet under flera år.

För kommuner och landsting är därför det ekonomiska resultatet och inte det finansiella sparandet avgörande för huruvida de uppfyller kommunallagens (1991:900) krav på en balanserad budget. Detta krav är en restriktion som anger den lägsta godtagbara resultatnivån på kort sikt.

Enligt kommunallagen ska kommuner och landsting även eftersträva en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Detta är viktigt för att de ska klara de framtida ökade resursbehov som investeringar, pensionsförpliktelser samt den demografiska utvecklingen beräknas medföra.

Från och med 2005 ska kommuner och landsting därför fastställa bl.a. de finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. Som referens används ofta tumregeln att ett resultat som motsvarar 2 procent av inkomsterna från skatter och generella bidrag, torde motsvara god ekonomisk hushållning. Ett negativt resultat ska, om inte synnerliga skäl föreligger, återställas inom tre år.

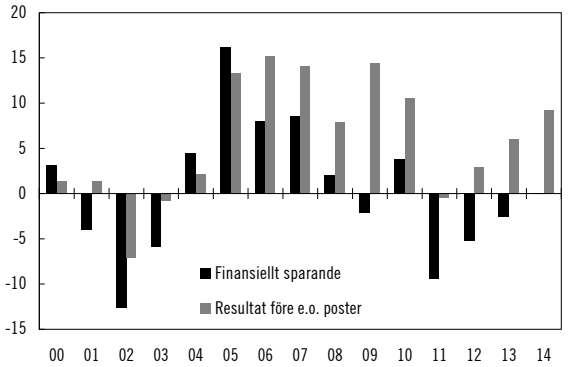
Kommunernas och landstingens årsredovisning ska innehålla en redovisning om balanskravet har uppfyllts. Dessutom ska den innehålla en utvärdering av om målen för god ekonomisk hushållning har uppnåtts.

### Resultatutvecklingen i kommunsektorn 2000–2014

Sedan balanskravet infördes har det ekonomiska resultatet förbättrats i kommunsektorn. Av diagram 10.2 framgår att kommuner och landsting tillsammans redovisat ett starkt resultat före extraordinära poster under de senaste fem åren.[119]

**Diagram 10.2 Kommunsektorns resultat och finansiella sparande 2000–2014**

*Miljarder kronor. Utfall för 2000–2009, prognos för 2010–2014.*




Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den förbättring av resultatet före extraordinära poster som skedde fram till och med 2008 berodde främst på att antalet arbetade timmar ökade i den svenska ekonomin, vilket innebar att det kommunala skatteunderlaget stärktes. Därmed har resultatet kunnat förbättras samtidigt som det också har funnits utrymme för att öka den kommunala konsumtionen.

[119] Ett exempel på extraordinära eller s.k. jämförelsestörande poster är försäljning av anläggningstillgångar.

### Överraskande starkt resultat i kommunsektorn 2009

Under 2009 försämrades förutsättningarna för kommuner och landsting till följd av den ekonomiska krisen. Det kommunala skatteunderlaget utvecklades betydligt svagare än tidigare år. Trots detta redovisade sektorn ett historiskt starkt resultat före extraordinära poster. De främsta bakomliggande faktorerna till det starka resultatet bedöms vara sänkta sjukförsäkringspremier, ett förbättrat finansnetto och att kostnaderna utvecklades relativt svagt i kommuner och landsting.

Resultatet före extraordinära poster 2009 uppgick preliminärt till ca 14 miljarder kronor för kommunsektorn som helhet (se diagram 10.2). Jämfört med 2008 förbättrades resultatet därmed med ca 6 miljarder kronor. Efter extraordinära poster uppgick resultatet 2009 preliminärt till ca 13 miljarder kronor för sektorn, vilket också är en förbättring med ca 6 miljarder kronor jämfört med 2008.

Resultatet efter extraordinära poster, årets resultat, för kommunsektorn 2009 motsvarar ca 2,2 procent av intäkterna från skatter och generella statsbidrag. Resultatet torde därmed överstiga riktlinjen för god ekonomisk hushållning.

Under perioden 2004–2009 har resultatet varierat mellan 1 procent och 4,5 procent av intäkterna från skatter och statsbidrag.

### Lägre men fortsatta överskott i kommunsektorn 2010–2014

För 2010 beräknas återigen ett starkt resultat som en följd av att skatteunderlaget tillsammans med de tillfälligt höjda statsbidragen ger en relativ kraftig inkomstutveckling för kommuner och landsting. Resultatet understiger dock tumregeln på 2 procent som torde motsvara god ekonomisk hushållning.

Skatteunderlaget förväntas utvecklas starkare under 2011 vilket till stor del uppväger effekten av att de tillfälligt höjda statsbidragen då upphör. Resultatet beräknas försvagas 2011 och sektorn bedöms som helhet redovisa ett nollresultat. Följaktligen får kommunsektorn svårt att leva upp till kravet på god ekonomisk hushållning även 2011.

För 2012–2014 bedöms resultatet successivt förbättras i takt med att konjunkturen stärks, men uppgår till en nivå som för samtliga år understiger det resultat som kan anses motsvara god ekonomisk hushållning.

# 11

# Uppföljning av statens inkomster, utgifter och den offentliga sektorns finansiella sparande

# 11 Uppföljning av statens inkomster, utgifter och den offentliga sektorns finansiella sparande

**Sammanfattning**


- Jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2010 har statens skatteintäkter reviderats upp med 22 miljarder kronor 2010, vilket motsvarar 0,7 procent av BNP. För 2011–2012 har skatteintäkterna reviderats upp med 26 respektive 29 miljarder kronor.
- De takbegränsade utgifterna har reviderats ned med drygt 11 miljarder kronor 2010 jämfört med beräkningen i budgetpropositionen för 2010. Åren 2011–2012 bedöms de takbegränsade utgifterna bli 16 respektive 22 miljarder kronor lägre.
- Jämfört med beräkningen i budgetpropositionen för 2010 har statsbudgetens saldo reviderats upp med 43 miljarder kronor. För 2011 och 2012 är prognosen för budgetsaldot upprevideрad med 65 respektive 69 miljarder kronor.
- Utfallet 2009 för den offentliga sektorns finanser var överraskande starkt. Inkomsterna ökade mer än vad som beräknades i budgetpropositionen för 2010, medan utgifterna blev lägre.
- Den reviderade bedömningen av den ekonomiska utvecklingen medför att den offentliga sektorns finanser stärks för perioden 2010–2012 i förhållande till den prognos som redovisades i budgetpropositionen för 2010.


I detta avsnitt görs en uppföljning av den av riksdagen beslutade statsbudgeten för 2010 samt de prognoser avseende 2010–2012 för inkomster, utgifter och statsbudgetens saldo som gjordes i budgetpropositionen för 2010. Vidare redogörs för effekterna på finansiellt sparande och statsbudgetens saldo av vidtagna stödåtgärder till följd av finanskrisen.

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. Väsentliga skillnader mellan anvisade medel på statsbudgeten och beräknat utfall ska förklaras.

För inkomsterna görs dessutom en uppföljning av prognoserna för skatteintäkterna 2008 och 2009.

En fullständig uppföljning av statsbudgeten för budgetåret 2009 sker i regeringens skrivelse Årsredovisning för staten 2009 (skr. 2009/10:101).

## 11.1 Statsbudgetens inkomster

Den upprevidering av tillväxten och sysselsättningen som skett sedan prognosen i budgetpropositionen för 2010 har medfört prognosrevideringar för skatteintäkterna. Sedan budgetpropositionen för 2010 har de totala skatteintäkterna avseende 2010 reviderats upp med

sammanlagt ca 33 miljarder kronor för offentlig sektor.

I tabell 11.1 redovisas flera av de bakomliggande antaganden i den aktuella prognosen för skatteintäkterna samt förändringarna av dessa jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2010.

**Tabell 11.1 Antaganden och förändringar jämfört med budgetpropositionen för 2010**

*Procentuell utveckling om inget annat anges*

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| BNP, marknadspris[1] | 3,0 | -3,1 | 3,8 | 4,9 | 4,6 | 4,8 | 4,7 |
| Diff. BP10 | -0,1 | -0,2 | 2,6 | 1,3 | -0,1 | | |
| Arbetade timmar | 1,4 | -2,6 | -0,1 | 1,3 | 1,5 | 1,4 | 1,3 |
| Diff. BP10 | 0,0 | 0,7 | 2,0 | 0,9 | 0,5 | | |
| Timlön[2] | 4,4 | 3,2 | 2,3 | 2,6 | 3,1 | 3,5 | 3,6 |
| Diff. BP10 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,5 | 0,6 | | |
| Utbetald lönesumma, skatteunderlag | 5,8 | 0,3 | 2,2 | 4,0 | 4,6 | 4,9 | 4,9 |
| Diff. BP10 | 0,0 | 0,6 | 1,9 | 1,4 | 1,1 | | |
| Arbetslöshet[3] | 4,6 | 6,5 | 6,6 | 6,0 | 5,5 | 5,0 | 4,5 |
| Diff. BP10 | 0,0 | -0,6 | -1,8 | -2,5 | -2,7 | | |
| Arbetsmarknads-politiska program[4] | 1,8 | 2,7 | 4,8 | 4,7 | 3,7 | 3,1 | 2,6 |
| Diff. BP10 | 0,0 | -0,1 | -0,5 | -0,5 | -1,4 | | |
| Hushållens konsumtions-utgifter[1] | 2,6 | 1,4 | 3,7 | 4,3 | 4,6 | 4,5 | 4,7 |
| Diff. BP10 | 0,0 | 1,0 | 1,9 | 0,8 | 0,3 | | |
| Kommunal medelut-debitering[5] | 31,44 | 31,52 | 31,56 | 31,56 | 31,56 | 31,56 | 31,56 |
| Diff. BP10 | 0,00 | 0,00 | 0,04 | 0,04 | 0,04 | | |
| Statslåneränta[5] | 3,9 | 3,1 | 3,3 | 4,1 | 4,6 | 5,0 | 5,2 |
| Diff. BP10 | 0,0 | -0,1 | -0,3 | 0,2 | 0,6 | | |
| KPI juni-juni | 4,3 | -0,8 | 1,0 | 1,6 | 2,2 | 2,7 | 2,8 |
| Diff. BP10 | 0,0 | 0,0 | 0,9 | 0,8 | 0,4 | | |
| Inkomstbas–belopp[6] | 48,0 | 50,9 | 51,1 | 52,8 | 54,8 | 56,8 | 59,0 |
| Diff. BP10 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,7 | 0,8 | | |
| Prisbasbelopp[6] | 41,0 | 42,8 | 42,4 | 42,9 | 43,5 | 44,5 | 45,7 |
| Diff. BP10 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,4 | 0,7 | | |
| Inkomstindex | 131,18 | 139,26 | 139,74 | 144,36 | 149,89 | 155,23 | 161,22 |
| Diff. BP10 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 1,82 | 2,28 | | |
| Skiktgräns[6] | 328,8 | 367,6 | 372,1 | 383,2 | 396,8 | 405,5 | 416,4 |
| Diff. BP10 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 3,3 | 6,5 | | |
| Övre skiktgräns[6] | 495,0 | 526,2 | 532,7 | 548,6 | 568,1 | 580,5 | 596,2 |
| Diff. BP10 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 4,7 | 9,3 | | |

[1] Löpande priser, procentuell förändring.
[2] Enligt nationalräkenskapernas definition.
[3] Arbetslöshet 16–64 år enligt tidigare definition, s.k. öppen arbetslöshet.
[4] Procent av arbetskraften enligt tidigare definition (exkl. heltidsstuderande arbetssökande).
[5] Procent.
[6] Tusentals kronor.

### 11.1.1 Prognosen i förhållande till budgetpropositionen för 2010 och statsbudgeten för 2010

I tabell 11.2 visas den aktuella prognosen för skatteintäkterna jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2010 och statsbudgeten för 2010. Statsbudgetens inkomster för 2010 i budgetpropositionen för 2010 överensstämmer med den av riksdagen fastställda budgeten.

#### Skatt på arbete

Jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2010 har regeringen reviderat ned den offentliga sektorns intäkter från skatt på arbete med 4,3 miljarder kronor 2009. I huvudsak beror detta på högre skattereduktioner för hushållstjänster samt lägre skatteunderlag i form av arbetsmarknadsersättningar. Åren 2010–2012 har intäkterna från skatt på arbete reviderats upp med mellan ca 9 och 27 miljarder kronor. Uppregivideringen beror framför allt på att lönesumman har ökat mer än tidigare beräknat.

#### Skatt på kapital

*Skatt på kapital, hushåll*

Hushållens skatt på kapitalinkomster har, netto, reviderats upp med 3 miljarder kronor 2009. Prognosen för kapitalvinsterna är oförändrad jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2010.

Till följd av en starkare återhämtning av konjunkturen har intäkterna från skatt på kapitalinkomster, netto, reviderats upp med ca 5 miljarder kronor 2010, ca 6 miljarder kronor 2011 och ca 4 miljarder kronor 2012.

*Skatt på företagsvinster*

Prognosen för intäkterna från skatt på företagsvinster ligger i linje med prognosen i budgetpropositionen för 2010.

*Avkastningsskatt*

Prognosen för statslåneräntan är lägre både 2009 och 2010 jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2010, vilket bidrar till att skatteintäkterna reviderats ned med ca 2 miljarder kronor per år 2010 och 2011. Nedrevideringen påverkas också av att tillgångarna i livbolagen blev lägre än förväntat 2009.

**Tabell 11.2 Aktuell prognos jämfört med budgetpropositionen för 2010 samt statsbudgeten för 2008, 2009 och 2010**

*Miljarder kronor*

| | | | | | Jämförelse med budgetpropositionen för 2010/SB10 | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Utfall | Jmf. SB | Aktuell prognos | Jmf SB | Utfall | Prognos | | | |
| Inkomstår | 2008 | 2008 | 2009 | 2009 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
| **Skatt på arbete** | **908,8** | **-1,7** | **867,6** | **-39,9** | **-1,0** | **-4,3** | **9,1** | **16,6** | **26,6** |
| *Direkta skatter* | *497,5* | *-6,0* | *478,1* | *-24,4* | *-1,1* | *-5,0* | *1,8* | *4,0* | *8,4* |
| Kommunal inkomstskatt | 503,4 | -4,6 | 510,1 | -15,9 | -0,6 | -0,7 | 6,8 | 12,5 | 17,7 |
| Statlig inkomstskatt | 48,0 | -2,7 | 40,7 | -3,1 | -0,5 | -0,6 | 0,4 | 0,6 | 0,9 |
| Allmän pensionsavgift | 85,2 | -0,5 | 86,3 | -3,0 | -0,1 | 0,0 | 1,1 | 2,6 | 3,4 |
| Skattereduktioner m.m. | -139,2 | 1,8 | -159,2 | -2,5 | 0,2 | -3,6 | -6,5 | -11,6 | -13,5 |
| *Indirekta skatter* | *411,4* | *4,3* | *389,6* | *-15,5* | *0,1* | *0,7* | *7,3* | *12,6* | *18,2* |
| Arbetsgivaravgifter | 404,1 | -3,5 | *392,2* | -17,7 | 0,6 | 1,4 | 9,3 | 15,0 | 19,9 |
| Egenavgifter | 12,0 | -0,9 | *10,7* | -1,6 | -0,1 | -0,9 | -0,6 | -0,4 | -0,3 |
| Särskild löneskatt | 32,6 | 0,4 | *31,4* | -0,9 | -0,4 | -0,1 | 0,7 | 1,2 | 1,6 |
| Nedsättningar | -13,4 | 7,8 | *-20,5* | 3,4 | 0,0 | 0,1 | -1,0 | -1,7 | -1,0 |
| Skatt på tjänstegruppliv | 1,2 | 0,1 | *1,2* | 0,2 | 0,0 | 0,0 | -0,3 | -0,3 | -0,3 |
| Avgifter till premiepensionssystemet | -25,1 | 0,5 | -25,4 | 1,2 | 0,0 | 0,2 | -0,9 | -1,2 | -1,6 |
| **Skatt på kapital** | **163,5** | **-27,2** | **148,8** | **-38,9** | **-10,1** | **2,5** | **3,3** | **6,3** | **2,8** |
| Skatt på kapital, hushåll | 26,3 | -1,4 | 23,1 | -3,6 | 0,6 | 3,0 | 4,6 | 5,9 | 3,9 |
| Skatt på företagsvinster | 83,0 | -25,8 | 75,4 | -30,6 | -8,6 | 0,4 | 0,4 | 0,6 | -3,6 |
| Avkastningsskatt | 15,2 | -1,4 | 13,2 | -1,6 | -0,4 | -0,6 | -1,5 | -2,6 | -0,5 |
| Fastighetsskatt | 24,0 | 1,5 | 26,0 | 1,8 | -1,7 | 0,1 | 0,1 | 1,7 | 2,4 |
| Stämpelskatt | 9,4 | -0,5 | 8,1 | -1,8 | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,7 | 0,8 |
| Kupongskatt m.m. | 5,5 | 0,5 | 3,1 | -3,1 | 0,0 | -0,5 | -0,3 | 0,0 | 0,0 |
| **Skatt på konsumtion och insatsvaror** | **418,7** | **-11,7** | **423,6** | **-14,5** | **-1,5** | **9,0** | **15,4** | **17,4** | **20,4** |
| Mervärdesskatt | 300,3 | -7,0 | 302,6 | -11,1 | -0,3 | 9,7 | 14,4 | 15,6 | 17,8 |
| Skatt på tobak | 9,9 | -1,4 | 10,6 | 0,1 | 0,0 | -0,2 | -0,4 | -0,3 | -0,3 |
| Skatt på etylalkohol | 4,2 | 0,0 | 4,4 | 0,2 | 0,0 | 0,1 | 0,2 | 0,2 | 0,3 |
| Skatt på vin m.m. | 4,1 | 0,2 | 4,4 | 0,4 | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,1 |
| Skatt på öl | 3,1 | 0,0 | 3,3 | 0,3 | 0,0 | 0,1 | 0,2 | 0,2 | 0,3 |
| Energiskatt | 38,8 | -1,3 | 40,1 | -0,4 | 0,0 | 0,1 | 0,4 | 0,5 | 0,8 |
| Koldioxidskatt | 25,7 | -1,2 | 26,1 | -2,2 | 0,0 | 0,6 | 0,5 | 0,7 | 1,1 |
| Övriga skatter på energi och miljö | 5,1 | -0,3 | 4,2 | -1,3 | 0,0 | -1,1 | -0,5 | -0,2 | -0,2 |
| Skatt på vägtrafik | 16,0 | 0,4 | 16,4 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Skatt på import | 5,9 | -0,4 | 5,2 | -1,2 | 0,0 | -0,6 | 0,5 | 0,5 | 0,5 |
| Övriga skatter | 5,6 | -0,6 | 6,4 | 0,8 | -1,2 | 0,1 | 0,0 | -0,1 | -0,1 |
| **Restförda skatter och övriga skatter** | **-2,9** | **-0,5** | **-3,6** | **0,5** | **1,0** | **4,9** | **5,3** | **5,2** | **6,3** |
| Restförda skatter | -8,2 | -2,0 | -7,8 | 0,7 | 0,0 | 2,4 | 2,2 | 2,1 | 1,9 |
| Övriga skatter | 5,3 | 1,5 | 4,2 | -0,2 | 1,0 | 2,5 | 3,1 | 3,1 | 4,4 |
| **Totala skatteintäkter** | **1 488,1** | **-41,2** | **1 436,6** | **-92,8** | **-11,7** | **12,2** | **33,2** | **45,5** | **56,2** |
| Avgår EU-skatter | -7,2 | 0,4 | -6,5 | 1,3 | 0,0 | 0,6 | -0,5 | -0,5 | -0,5 |
| **Offentliga sektorns skatteintäkter** | **1 480,9** | **-40,7** | **1 430,1** | **-91,6** | **-11,7** | **12,8** | **32,6** | **45,0** | **55,7** |
| Avgår, kommunala inkomstskatter | -515,5 | 4,6 | -524,0 | 15,6 | 0,6 | 0,6 | -6,9 | -12,7 | -18,9 |
| Avgår, avgifter till ålderspensionssystemet | -178,1 | 0,1 | -178,3 | 6,9 | 0,1 | -0,7 | -3,6 | -6,2 | -8,3 |
| **Statens skatteintäkter** | **787,3** | **-36,1** | **727,7** | **-69,0** | **-11,0** | **12,7** | **22,1** | **26,1** | **28,5** |

*Övriga skatter på kapital*
Den i denna proposition aviserade höjningen av stämpelskatt vid juridiska personers förvärv av fastigheter och tomträtter medför att intäkterna från stämpelskatt har reviderats upp med 0,7 miljarder kronor 2011 jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2010.

Lägre förväntade utdelningar från företagen medför att prognosen för intäkterna från kupongskatten har reviderats ned något 2009 och 2010.

#### Skatt på konsumtion

Hushållens konsumtion har utvecklats starkare under 2009 än vad som förutsågs i budgetpropositionen för 2010 (se tabell 11.1). Det är det främsta skälet till att intäkterna från skatt på konsumtion och insatsvaror revideras upp med 9 miljarder kronor 2009, jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2010.

Jämfört med prognosen i budgetpropositionen har intäkterna från skatt på konsumtion och insatsvaror reviderats upp med ca 15 miljarder kronor 2010, 17 miljarder kronor 2011 och 20 miljarder kronor 2012. Förklaringen till de kraftiga revideringarna är att hushållens konsumtion och investeringarna väntas öka mer än prognosen i budgetpropositionen för 2010.

En starkare återhämtning av den ekonomiska utvecklingen förväntas öka intäkterna främst från mervärdesskatten men även från koldioxid- och energiskatt på bensin och diesel. Även inflationen väntas blir högre än vad som förutsågs i budgetpropositionen för 2010, vilket leder till högre intäkter från i synnerhet mervärdesskatt och skatt på energi.

### 11.1.2 Uppföljning av statsbudgetens inkomster för 2008 och 2009

Den aktuella prognosen jämfört med beräkningarna i statsbudgeten för 2008 respektive 2009 visas i tabell 11.2.

#### Skatt på arbete

Jämfört med beräkningen i statsbudgeten för 2008 har intäkterna från skatt på arbete reviderats ned. En lägre lönesumma medförde att inkomstskatter och arbetsgivaravgifter blev drygt 10 miljarder kronor lägre. Nedsättningarna blev emellertid ca 8 miljarder kronor lägre vilket innebar att skatt på arbete totalt blev 1,7 miljarder kronor lägre.

Jämfört med prognosen i statsbudgeten för 2009 har intäkterna från skatt på arbete reviderats ned med ca 40 miljarder kronor 2009. De direkta och indirekta skatterna har reviderats ned med ca 24 respektive 16 miljarder kronor. I huvudsak förklaras nedrevideringen av den snabba försämringen på arbetsmarknaden med en lägre lönesummeutveckling som följd.

#### Skatt på kapital

Jämfört med beräkningen i statsbudgeten för 2008 blev utfallet för skatt på kapital ca 27 miljarder kronor lägre. Det beror främst på den kraftiga konjunkturnedgången och fallet i företagens vinster. Intäkterna från skatt på företagsvinster blev knappt 26 miljarder kronor lägre än statsbudgeten.

Jämfört med beräkningen i statsbudgeten för 2009 har skatt på kapital reviderats ned med ca 39 miljarder kronor. Huvuddelen av revideringen avser skatt på företagsvinster som har reviderats ned med ca 31 miljarder kronor till följd av det sämre konjunkturläget. Intäkterna från skatt på hushållens kapitalvinster har också reviderats ned.

#### Skatt på konsumtion

Utfallet för skatt på konsumtion och insatsvaror 2008 blev ca 12 miljarder kronor lägre än beräknat i statsbudgeten för 2008. Skillnaden beror främst på den kraftiga försämringen av konjunkturen i slutet av året. Konjunkturnedgången fick till följd att exempelvis hushållens konsumtion av bilar och andra sällanköpsvaror blev lägre än beräkningarna i statsbudgeten, vilket medförde att intäkterna från mervärdesskatt blev lägre.

Den aktuella prognosen för skatteintäkterna från skatt på konsumtion och insatsvaror för 2009 är 15 miljarder kronor lägre än beräkningen i statsbudgeten för 2009. Intäkterna från mervärdesskatten är ca 11 miljarder kronor lägre. Revideringen av mervärdesskatten förklaras av att hushållens konsumtion och bygg- och

maskininvesteringarna blev lägre än i prognosen i statsbudgeten.

Intäkterna från skatt på energi har justerats ned med 2,6 miljarder kronor jämfört med beräkningen i statsbudgeten för 2009, främst till följd av en lägre industriproduktion och en lägre dieselanvändning.

## 11.2 Statsbudgetens utgifter och takbegränsade utgifter

### 11.2.1 Utgiftsprognos 2010

I statsbudgeten för 2010 uppgick utgifterna på utgiftsområdena till 806,3 miljarder kronor. I den aktuella prognosen beräknas utgifterna till 794,8 miljarder kronor, dvs. 11,5 miljarder kronor lägre. De takbegränsade utgifterna beräknades i budgetpropositionen för 2010 till 1 006,7 miljarder kronor. I den nu aktuella prognosen beräknas de takbegränsade utgifterna till 995,4 miljarder kronor för samma år, dvs. 11,3 miljarder kronor lägre (se tabell 11.3).

Att utgifterna bedöms bli lägre beror huvudsakligen på lägre utgifter under utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv än vad som bedömdes i budgetpropositionen för 2010. Detta är en direkt följd av att situationen på arbetsmarknaden bedöms bli betydligt ljusare än vad som beräknades i budgetpropositionen, med lägre arbetslöshet och färre personer i arbetsmarknadspolitiska program. Även för utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap bedöms utgifterna bli lägre än vad som beräknades i statsbudgeten, bl.a. till följd av förseningar i materielanskaffning. Samtidigt har utgifterna för ett antal utgiftsområden, bl.a. utgiftsområde 8 Migration och utgiftsområde 24 Näringsliv, reviderats upp jämfört med anvisade medel i statsbudgeten.

I prognoserna har hänsyn tagits till regeringens förslag i propositionen Vårtilläggsbudget för 2010 (2009/10:99) samt riksdagens beslut i enlighet med regeringens proposition Nyemission i SAS AB (publ) (prop. 2009/10:121, bet. 2009/10:FiU35, rskr. 2009/10:220). Vidare har hänsyn tagits till bedömda volymer i rättighetsstyrda transfereringssystem och förändrade makroekonomiska förutsättningar m.m.

**Tabell 11.3 Takbegränsade utgifter 2010**

*Miljarder kronor*

| | Statsbudget[1] | Prognos | Differens prognos – statsbudget |
|---|---|---|---|
| **Summa utgiftsområden** | **806,3** | **794,8** | **-11,5** |
| Utgifter exkl. utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m.[2] | 783,2 | 772,3 | -10,9 |
| Utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m. | 23,2 | 22,5 | -0,6 |
| Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten | 223,5 | 223,1 | -0,4 |
| **Takbegränsade utgifter[3]** | **1 006,7** | **995,4** | **-11,3** |

Anm.: Beloppen är avrundade och överensstämmer därför ej alltid med summan.
[1] Enligt riksdagens beslut med anledning av budgetpropositionen för 2010 (bet. 2009/10:FiU10, rskr. 2009/10:172).
[2] Inklusive posten Minskning av anslagsbehållningar.
[3] I de takbegränsade utgifterna ingår ej utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m.

I tabell 11.5 redovisas av riksdagen beslutade ramar för utgiftsområden, anvisade och föreslagna medel på tilläggsbudget summerat per utgiftsområde och de prognostiserade 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 2010 redovisas i tabell 11.7.

*Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap*

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 2,1 miljarder kronor lägre än ursprungligt anvisade medel i statsbudgeten. Huvudförklaringen är de förseningar som uppstått i leveransen av helikoptersystem 14. Leveransförseningarna gör att utbetalningarna för 2010 uteblir och att utgifterna till följd av detta sänks med 1,5 miljarder kronor jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2010. Utgifterna skjuts i stället framåt i tiden.

*Utgiftsområde 8 Migration*

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 0,9 miljarder kronor högre än ursprungligt anvisade medel i statsbudgeten. Framför allt beror detta på att antalet asylsökande ökade snabbt i slutet av 2009 och att nivån bedöms komma att vara fortsatt hög under 2010.

För att möta de ökade kostnaderna föreslår regeringen att anslagen 1:1 *Migrationsverket*, 1:2 *Ersättningar och bostadskostnader* samt 1:6 *Offentligt biträde i utlänningsärenden* ökas med sammanlagt 1,2 miljarder kronor i propositionen Vårtilläggsbudget för 2010 (prop. 2009/10:99).

*Utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg*

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 0,9 miljarder kronor lägre än ursprungligt anvisade medel i statsbudgeten. Detta beror främst på att utgifterna för anslagen 4:5 *Kostnader för statlig assistansersättning* och 1:4 *Tandvårdsförmåner m.m.* förväntas bli lägre än bedömningen i budgetpropositionen.

För assistansersättningen beror de lägre utgifterna främst på att det fastslagna schablonbeloppet för personlig assistans för 2010 blev något lägre än bedömningen i budgetpropositionen för 2010. Även bedömningen av totalt antal beviljade timmar personlig assistans har reviderats ned något jämfört med bedömningen i budgetpropositionen.

Nedrevideringen av utgifterna för tandvårdsförmånerna beror på lägre utfall än bedömningen i budgetpropositionen för 2010 under såväl slutet av 2009 som inledningen av 2010.

*Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv*

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 10,1 miljarder kronor lägre än ursprungligt anvisade medel i statsbudgeten. Detta beror nästan uteslutande på att regeringens bedömning av konjunkturläget och situationen på arbetsmarknaden under 2010 nu är betydligt mindre negativ än när budgetpropositionen för 2010 överlämnades till riksdagen.

De lägre utgifterna beror på lägre arbetslöshet och att färre personer deltar i arbetsmarknadspolitiska program än bedömningen i budgetpropositionen. Detta medför att utgifterna för anslaget 1:2 *Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd* beräknas bli 8,2 miljarder kronor lägre än anvisade medel i statsbudgeten. Den största delen av revideringen beror på lägre utgifter för arbetslöshetsersättning. Dessa utgifter har reviderats ned med 6,9 miljarder kronor.

Även utgifterna för anslaget 1:11 *Bidrag till lönegarantiersättning* har reviderats ned med 1,5 miljarder kronor jämfört med anvisade medel i statsbudgeten. Denna nedrevidering beror också på en mer positiv syn på konjunkturläget med lägre antal konkurser. Utfallet för lönegarantiersättningen har varit lågt de sista månaderna av 2009 samt under inledningen av 2010.

*Utgiftsområde 15 Studiestöd*

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 1,0 miljarder kronor lägre än ursprungligt 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 1,2 miljarder kronor lägre än anvisade medel i statsbudgeten, till följd av att prognosen för antalet studerande med detta bidrag nu är lägre än i budgetpropositionen för 2010.

Samtidigt bedöms utgifterna för det generella bidraget öka med 0,2 miljarder kronor till följd av fler sökande och ett högre antal studenter med studiemedel än bedömningen i budgetpropositionen för 2010. Även satsningen på tillfälligt fler utbildningsplatser inom yrkesvux, yrkeshögskolan och högskolor i Västra Götalandsregionen 2010 och 2011 som regeringen föreslår i propositionen Vårtilläggsbudget för 2010 (prop. 2009/10:99) och aviserar i denna proposition, bidrar till högre utgifter för studiemedel under 2010.

*Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning*

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 0,9 miljarder kronor lägre än ursprungligt anvisade medel i statsbudgeten. Nedrevideringen beror på att regeringen sammantaget bedömer att utgifterna blir något lägre än vad som bedömdes i budgetpropositionen för 2010 för ett flertal anslag. Exempelvis har utgifterna för anslaget 1:10 *Fortbildning av lärare och förskolepersonal* reviderats ned. Även för ett antal universitet och högskolor bedömer regeringen att utgifterna blir något lägre än ursprungligt anvisade medel i statsbudgeten.

*Utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel*

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 0,8 miljarder kronor lägre än ursprungligt anvisade medel i statsbudgeten. Den viktigaste förklaringen till nedrevideringen är att anslaget 1:11 *Gårdsstöd och djurbidrag m.m.* reviderats ned främst som en följd av ändrade växelkursantaganden. En starkare krona gentemot euron under 2010 jämfört med bedömningen i budget-

propositionen för 2010 innebär att utgifterna blir lägre.

*Utgiftsområde 24 Näringsliv*
Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli ca 0,9 miljarder kronor högre än ursprungligt anvisade medel i statsbudgeten. Den främsta orsaken till de högre utgifterna är det kapitaltillskott som riksdagen beslutat om efter förslag i propositionen Nyemission i SAS AB (publ) (prop. 2009/10:121, bet. 2009/10:FiU 35, rskr. 2009/10:220). Kapitaltillskottet innebär att utgifterna ökar med 1,1 miljarder kronor jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2010.

*Utgiftsområde 27 Avgiften till Europeiska unionen*
Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 1,0 miljarder kronor lägre än ursprungligt anvisade medel i statsbudgeten.

Huvudförklaringen till nedrevideringen är att EU:s utgifter 2009 blev lägre än tidigare beräknat samtidigt som de särskilda inkomsterna till EU-budgeten 2009 blev högre. De särskilda inkomsterna utgörs t.ex. av böter och ränteintäkter. Detta innebär att Sveriges och andra medlemsstaters medlemsavgifter sänktes för 2009. Denna sänkning regleras dock kassamässigt först 2010, varför effekten på statsbudgeten uppkommer i år. Även nya växelkursantaganden med en starkare krona gentemot euron under 2010 bidrar till lägre utgifter för EU-avgiften.

*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 -4,3 miljarder kronor.

I den aktuella prognosen för innevarande budgetår ingår emellertid förändringen av anslagsbehållningar under respektive utgiftsområde. Förändringen av anslagsbehållningarna under 2010 kan därför beräknas som skillnaden mellan prognostiserat utfall och anvisade medel, med hänsyn tagen till förslag till tilläggsbudget, indragningar av anslagsmedel och medgivna överskridanden (se tabell 11.4).

**Tabell 11.4 Beräknad förändring av anslagsbehållningar 2010**

*Miljarder kronor*

Ramanslag (Från samtliga belopp har utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m. exkluderats)

| | | |
|---|---|---|
| | **Ingående ramöverföringsbelopp**[1] | **45,3** |
| + | Anvisat på ursprunglig statsbudget | 783,2 |
| + | Anvisat på tilläggsbudget för 2010[2] | 3,7 |
| + | Medgivna överskridanden | 0,0 |
| - | Indragningar | 30,6 |
| - | Prognos | 772,3 |
| = | **Beräknat utgående överföringsbelopp** | **29,4** |
| | Beräknad förändring av anslagsbehållningar | -15,9 |

Anm.: Beloppen är avrundade och överensstämmer därför ej alltid med summan.
[1] Enligt Årsredovisning för staten 2009 (skr. 2009/10:101).
[2] Enligt förslag i propositionen Vårtilläggsbudget för 2010 (prop. 2009/10:99) samt av riksdagen tidigare beslutad tilläggsbudget med anledning av propositionen Nyemission i SAS AB (publ) (prop. 2009/10:121, bet. 2009/10:FiU 35, rskr. 2009/10:220).

Statsbudgetens utfall 2009 visar att anslagsbehållningarna uppgick till 45,3 miljarder kronor vid årsskiftet 2009/10. Under 2010 kommer anslagssparandet att öka jämfört med 2009 i den mån utgifterna är lägre än anvisade medel på statsbudgeten för 2010, eller minska i den mån utgifterna överstiger anvisade medel eller till följd av beslut om indragningar.

Anvisade medel föreslås i propositionen Vårtilläggsbudget för 2010 ökas med 3,7 miljarder kronor (inklusive av riksdagen beslutad tilläggsbudget med anledning av propositionen Nyemission i SAS AB (publ)). De hittills beräknade indragningarna av anslagsmedel bedöms uppgå till 30,6 miljarder kronor, varav merparten berör rättighetsstyrda transfereringsanslag som t.ex. det under utgiftsområde 14 uppförda anslaget 1:2 *Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd*.

Anslagsbehållningarna vid årsskiftet 2010/11 beräknas uppgå till 29,4 miljarder kronor (exklusive statsskuldsräntor). Därmed beräknas anslagsbehållningarna minska med 15,9 miljarder kronor mellan årsskiftet 2009/10 och årsskiftet 2010/11.

**Tabell 11.5 Utgifter 2009 och 2010**

*Miljarder kronor*

| Utgiftsområde | | 2009 | 2010 | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Utfall[1] | Urspr. stats-budget[2] | Tilläggs-budget[3] | Totalt anvisat[4] | Prognos | Differens prognos– urspr. stats-budget | Differens prognos– totalt anvisat |
| 1 | Rikets styrelse | 12,2 | 12,1 | 0,1 | 12,2 | 12,2 | 0,1 | 0,0 |
| 2 | Samhällsekonomi och finansförvaltning | 12,0 | 12,2 | 0,1 | 12,2 | 12,3 | 0,1 | 0,1 |
| 3 | Skatt, tull och exekution | 9,4 | 9,7 | 0,0 | 9,8 | 9,6 | -0,1 | -0,2 |
| 4 | Rättsväsendet | 33,6 | 35,8 | 0,0 | 35,8 | 36,0 | 0,2 | 0,2 |
| 5 | Internationell samverkan | 1,8 | 2,0 | 0,1 | 2,1 | 2,0 | 0,1 | 0,0 |
| 6 | Försvar och samhällets krisberedskap | 42,1 | 45,5 | 0,0 | 45,5 | 43,4 | -2,1 | -2,1 |
| 7 | Internationellt bistånd | 29,6 | 27,0 | -0,5 | 26,5 | 27,1 | 0,1 | 0,6 |
| 8 | Migration | 6,5 | 5,8 | 1,2 | 6,9 | 6,7 | 0,9 | -0,3 |
| 9 | Hälsovård, sjukvård och social omsorg | 53,1 | 58,7 | 0,0 | 58,7 | 57,8 | -0,9 | -0,9 |
| 10 | Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp | 110,0 | 101,7 | 0,3 | 102,0 | 101,2 | -0,6 | -0,8 |
| 11 | Ekonomisk trygghet vid ålderdom | 42,3 | 41,5 | 0,1 | 41,6 | 41,3 | -0,2 | -0,3 |
| 12 | Ekonomisk trygghet för familjer och barn | 68,1 | 69,9 | 0,4 | 70,3 | 69,9 | 0,0 | -0,4 |
| 13 | Integration och jämställdhet | 5,3 | 4,9 | | 4,9 | 5,2 | 0,3 | 0,3 |
| 14 | Arbetsmarknad och arbetsliv | 60,6 | 88,4 | 0,1 | 88,5 | 78,2 | -10,1 | -10,2 |
| 15 | Studiestöd | 21,4 | 24,1 | 0,0 | 24,2 | 23,1 | -1,0 | -1,0 |
| 16 | Utbildning och universitetsforskning | 48,9 | 53,6 | 0,1 | 53,6 | 52,6 | -0,9 | -1,0 |
| 17 | Kultur, medier, trossamfund och fritid | 10,3 | 11,4 | 0,0 | 11,4 | 11,3 | -0,1 | -0,1 |
| 18 | Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik | 1,9 | 1,5 | 0,0 | 1,6 | 1,6 | 0,1 | 0,0 |
| 19 | Regional tillväxt | 3,2 | 3,4 | | 3,4 | 3,4 | 0,0 | 0,0 |
| 20 | Allmän miljö- och naturvård | 5,2 | 5,2 | 0,0 | 5,2 | 5,4 | 0,1 | 0,1 |
| 21 | Energi | 3,0 | 3,2 | | 3,2 | 3,0 | -0,2 | -0,2 |
| 22 | Kommunikationer | 40,6 | 40,1 | 0,5 | 40,6 | 40,0 | -0,1 | -0,6 |
| 23 | Areella näringar, landsbygd och livsmedel | 16,4 | 19,1 | 0,1 | 19,1 | 18,3 | -0,8 | -0,9 |
| 24 | Näringsliv | 6,6 | 5,5 | 1,2 | 6,7 | 6,4 | 0,9 | -0,2 |
| 25 | Allmänna bidrag till kommuner | 81,6 | 75,6 | | 75,6 | 75,7 | 0,1 | 0,1 |
| 26 | Statsskuldsräntor m.m. | 36,5 | 23,2 | | 23,2 | 22,5 | -0,6 | -0,6 |
| 27 | Avgiften till Europeiska unionen | 19,2 | 29,7 | | 29,7 | 28,7 | -1,0 | -1,0 |
| | Minskning av anslagsbehållningar | | -4,3 | | | | | |
| | **Summa utgiftsområden** | **781,3** | **806,3** | **3,7** | **810,1** | **794,8** | **-11,5** | **-15,2** |
| | **Summa utgiftsområden exkl. statsskuldsräntor** | **744,8** | **783,2** | **3,7** | **786,9** | **772,3** | **-10,9** | **-14,7** |
| | Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten | 219,8 | 223,5 | | | 223,1 | -0,4 | |
| | **Takbegränsade utgifter** | **964,6** | **1 006,7** | | | **995,4** | **-11,3** | |
| | Budgeteringsmarginal | **24,4** | **17,3** | | | **28,6** | **11,3** | |
| | **Utgiftstak för staten** | **989,0** | **1 024,0** | | | **1 024,0** | | |

Anm.: Beloppen är avrundade och överensstämmer därför inte alltid med summan.

[1] I utfallet för 2009 har anslag fördelats till de utgiftsområden de tillhör i statsbudgeten för 2010.

[2] Statsbudgeten för 2010 enligt riksdagens beslut i december 2009 (bet. 2009/10:FiU10, rskr. 2009/10:172).

[3] Inklusive förslag i proposition Vårtilläggsbudget för 2010 (prop. 2009/10:99) samt av riksdagen tidigare beslutad tilläggsbudget med anledning av propositionen Nyemission i SAS AB (publ) (prop. 2009/10:121, bet. 2009/10:FiU 35, rskr. 2009/10:220). 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 2009 (bet. 2009/10:FiU10, rskr. 2009/10:172) samt förslag i propositionen Vårtilläggsbudget för 2010 (prop. 2009/10:99) samt av riksdagen tidigare beslutad tilläggsbudget med anledning av propositionen Nyemission i SAS AB (publ) (prop. 2009/10:121, bet. 2009/10:FiU35, rskr. 2009/10:220).

### 11.2.2 Utgiftsprognos 2011–2012 jämfört med budgetpropositionen för 2010

I budgetpropositionen för 2010 presenterade regeringen en beräkning av de takbegränsade utgifterna för 2010–2012. I tabell 11.6 redovisas den totala utgiftsförändringen för 2011–2012 jämfört med beräkningen i budgetpropositionen fördelad på olika förklaringskomponenter. Sammantaget minskar de takbegränsade utgifterna med 15,7 respektive 22,0 miljarder kronor 2011 och 2012 jämfört med beräkningen i budgetpropositionen.

I beräkningen har hänsyn tagits till beslut och aviseringar i denna proposition.

**Tabell 11.6 Förändring av takbegränsade utgifter 2011–2012 jämfört med budgetpropositionen för 2010**

*Miljarder kronor*

| | 2011 | 2012 |
|---|---|---|
| **Takbegränsade utgifter i budgetpropositionen för 2010** | **1 016,8** | **1 025,3** |
| Reformer | -0,2 | -0,7 |
| Reviderad pris- och löneområkning | -2,3 | -2,4 |
| Övriga makroekonomiska förändringar | -9,2 | -13,5 |
| Volymförändringar | 0,4 | -0,3 |
| Övrigt | -5,8[1] | -6,4[1] |
| Minskning av anslagsbehållningar | 1,5 | 1,4 |
| **Total utgiftsförändring** | **-15,7** | **-22,0** |
| **Takbegränsade utgifter i 2010 års vårproposition** | **1 001,2** | **1 003,3** |

[1] Förklaras huvudsakligen av att regeringen gjorde ett beräkningstekniskt antagande i budgetpropositionen som höjde nivån på pensionsutgifterna med ca 6,5 miljarder kronor per år för åren 2011 och 2012.

*Reformer*

Sedan budgetpropositionen för 2010 har regeringen föreslagit reformer som sammantaget minskar utgifterna med 0,2 respektive 0,7 miljarder kronor 2011 och 2012. De viktigaste förändringarna sammanfattas nedan. För en utförligare redovisning av föreslagna och aviserade reformer sedan budgetpropositionen hänvisas till avsnitt 3.6.4.

Jämfört med beräkningen i budgetpropositionen ökar utgifterna för allmänna barnbidrag med 710 miljoner kronor per år 2011 och 2012 eftersom regeringen föreslår höjt flerbarnstillägg i propositionen Vårtilläggsbudget för 2010 (prop. 2009/10:99) i anslutning till denna proposition.

I propositionen Förändrat uppdrag för Sveaskog AB (prop. 2009/10:169) föreslås att 100 000 hektar produktiv skogsmark förs från Sveaskog AB till staten, för att sedan bytas mot skyddsvärd skogsmark som ägs av de stora privata skogsägarna. Förslaget innebär att det under utgiftsområde 20 upptagna anslaget 1:3 *Åtgärder för biologisk mångfald* kan minskas med 210 miljoner kronor per år 2011–2020.

Sedan budgetpropositionen har regeringen föreslagit förstärkta insatser till stöd för jobb, tillväxt och omställning riktade till Västra Götalandsregionen. Totalt tillförs 144 miljoner kronor 2011 för fler platser (inklusive studiemedel) inom kommunal vuxenutbildning, yrkeshögskolan och högskolan.

Regeringens temporära satsning på nystartsjobb för äldre som aviseras i denna proposition medför lägre utgifter för arbetslöshetsersättning under utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv. Utgifterna bedöms minska med ca 140 miljoner kronor per år under 2011 och 2012.

Till följd av omprioriteringar i Försvarsmaktens materielförsörjning ändras anslagsnivåerna på anslagen 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap*, 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* och 1:4 *Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar*. Sammantaget innebär ändringarna att utgifterna under utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap minskar med ca 200 miljoner kronor per år 2011 och 2012.

Under utgiftsområde 22 Kommunikationer aviseras att vissa effektiviseringar och senareläggningar ska genomföras fram till 2014. För att möjliggöra de medfinansieringslösningar som överenskommits med kommuner och regioner har vissa omfördelningar av anslagsmedel över tid gjorts, inom den ram som tidigare fastställts.

*Reviderad pris- och löneområkning*

I den slutgiltiga pris- och löneområkningen för 2011 minskar utgifterna med cirka 2,3 miljarder kronor jämfört med beräkningen i budgetpropositionen. Detta beror främst på att arbetskraftskostnaderna, mätt med arbetskostnadsindex, blivit lägre än vad som antogs i budgetpropositionen för 2010. En ny preliminär pris- och löneområkning minskar utgifterna för 2012 med 2,4 miljarder kronor jämfört med beräkningen i budgetpropositionen.

*Övriga makroekonomiska förändringar*

I jämförelse med budgetpropositionen för 2010 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 9,2 miljarder kronor lägre 2011 och ca 13,5 miljarder kronor lägre 2012 jämfört med beräkningarna i budgetpropositionen.

Den främsta orsaken till att utgifterna nu beräknas bli lägre är att arbetsmarknadsläget förbättrats sedan bedömningen i budgetpropositionen. Färre öppet arbetslösa och färre deltagare i arbetsmarknadspolitiska program leder till lägre utgifter för arbetslöshetsersättning respektive aktivitetsstöd. Jämfört med beräkningarna i budgetpropositionen revideras antalet öppet arbetslösa ned med 109 000 personer 2011 och med 118 000 personer 2012, vilket bidrar till att utgiftsprognosen för arbetslöshetsersättningen revideras ned med 10,2 miljarder kronor för 2011 och 9,6 miljarder kronor för 2012. Även antalet deltagare i arbetsmarknadspolitiska program väntas nu bli lägre än i bedömningen i budgetpropositionen, vilket bidrar till att utgiftsprognosen för aktivitetsstöd och programkostnader revideras ned med 1,7 miljarder kronor 2011 och 8,5 miljarder kronor 2012.

En starkare pris- och löneutveckling i förhållande till beräkningen i budgetpropositionen bidrar till en något snabbare utgiftsutveckling. Upprevideringar av prognoserna för timlöneökningar, inkomstindex och prisbasbelopp innebär att de takbegränsade utgifterna revideras upp med ca 3,4 respektive 4,9 miljarder kronor 2011 och 2012 jämfört med beräkningen i budgetpropositionen. Framför allt är det utgifterna för ålderspensionssystemet som revideras upp, men även utgifterna för föräldraförsäkringen, sjukförsäkringen och garantipensionerna blir högre.

Slutligen innebär en högre prognos för bruttonationalinkomstens nivå jämfört med budgetpropositionen att utgifterna för biståndet beräknas bli 1,3 miljarder kronor högre per år 2011 och 2012 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 0,4 miljarder kronor högre 2011 respektive 0,3 miljarder kronor lägre 2012 jämfört med beräkningarna i budgetpropositionen. I tabell 11.7 redovisas ett urval av volymprognoserna för 2010–2012 samt förändringar av dessa prognoser jämfört med budgetpropositionen.

**Tabell 11.7 Volymprognoser 2010–2012**

*Förändring mot budgetpropositionen för 2010 inom parentes.*

| | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|---|---|---|
| Asylsökande, genomsnittligt antal inskrivna | 37 400 (3 400) | 35 000 (3 000) | 33 000 (3 000) |
| Antal sjukpenningdagar (netto), miljoner | 31,3 (-1,2) | 32,9 (0,4) | 31,3 (-1,4) |
| Antal personer med sjukersättning | 442 000 (-2 637) | 389 001 (-3 813) | 354 111 (-4 838) |
| Antal personer med aktivitetsersättning | 26 349 (1 186) | 27 575 (1 075) | 28 685 (675) |
| Antal personer med garantipension | 758 300 (4 400) | 765 000 (-3 900) | 765 700 (-18 500) |
| Antal personer med tilläggspension | 1 744 900 (-2 100) | 1 805 400 (-5 800) | 1 862 700 (-9 600) |
| Antal personer med inkomstpension | 818 800 (-3 100) | 940 800 (-7 200) | 1 058 900 (-11 300) |
| Totalt antal kommunmottagna personer under året | 16 570 (170) | 27 000 (12 800) | 26 900 (13 100) |

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 5,8 respektive 6,4 miljarder kronor lägre 2011 och 2012 jämfört med beräkningarna i budgetpropositionen.

I budgetpropositionen för 2010 gjorde regeringen ett beräkningstekniskt antagande som höjde nivån på pensionsutgifterna med ca 6,5 miljarder kronor per år för åren 2011 och 2012. Därmed begränsades den minskning av pensionerna som bedömdes uppkomma under dessa år. Det beräkningstekniska antagandet gjordes i väntan på pensionsgruppens diskussion om en eventuell begränsningsregel som skulle jämna ut variationer i pensionerna mellan år. En sådan begränsningsregel är nu inte längre aktuell och regeringen gör därför inte motsvarande beräkningstekniska antagande i denna proposition.

*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. Det innebär att en myndighet utöver anvisade anslagsmedel även kan använda tidigare sparade medel, vilket ger viss flexibilitet i planeringen. 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.

Myndigheternas förbrukning av anslagsbehållningar och utnyttjande av anslagskrediter utgör en betydande osäkerhet i beräkningen av de takbegränsade utgifterna. I förhållande till budgetpropositionen har utgiftsprognoserna generellt justerats upp mer än anslagna medel, vilket innebär att posten Minskning av anslagsbehållningar revideras upp med 1,5 miljarder kronor 2011 och 1,4 miljarder kronor 2012.

## 11.3 Sammanställning av stödåtgärder som vidtagits i samband med finanskrisen

För att dämpa effekterna av finanskrisen och den djupa lågkonjunktur som följde har regeringar och centralbanker världen över genomfört krisprogram med omfattande penning- och finanspolitiska stimulanser. I budgetpropositionen för 2010 beskrivs de olika stödåtgärder som har införts av den svenska regeringen efter budgetpropositionen för 2009. I tabell 11.8 redovisas de statsfinansiella effekterna av de samlade stödåtgärderna.

Utställande av garantier påverkar inte det finansiella sparandet eller budgetsaldot. Vid ett infriande av garantier försämras dock både det finansiella sparandet och budgetsaldot. Det finansiella sparandet och budgetsaldot förstärks när garantiavgifter inbetalas.

Utlåning försämrar budgetsaldot, men påverkar inte det finansiella sparandet eftersom en motsvarande fordran uppstår. När lån återbetalas förbättras budgetsaldot. Vid utlåning påverkas det finansiella sparandet och budgetsaldot av räntenettot, dvs. skillnaden mellan statens upplåningsränta och den ränta till vilken utlåningen sker.

Kapitaltillskott försämrar budgetsaldot, men påverkar inte det finansiella sparandet eftersom kapitaltillskottet byts ut mot en tillgång (t.ex. aktier). Om aktier avyttras förbättras budgetsaldot. Dock förblir det finansiella sparandet opåverkat.

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

**Tabell 11.8 Stödåtgärder vidtagna efter budgetpropositionen för 2009**

*Miljarder kronor (om inget annat anges)*

| Stödåtgärder | Ramar/beslut | Prognos | Utfall | Finansiellt sparande | Statsbudgetens saldo |
|---|---|---|---|---|---|
| **Stabila banker och andra kreditinstitut** | | | | | |
| Utökad insättningsgaranti | 250[1] | - | - | Ingen effekt[1] | Ingen effekt[1] |
| Garantiprogram | 1 500[2] | - | 303[2] | Ingen effekt[2] | Ingen effekt[2] |
| - infriande av garanti | - | - | - | Försämras | Försämras |
| Stabilitetsfond | 15[3] | - | 30,2[3] | Ingen effekt | Ingen effekt |
| - övertagande av Carnegie | | - | 2,4 | Ingen effekt | Försämras |
| - försäljning av Carnegie | | - | -2,3 | Ingen effekt | Förbättras |
| - Kapitaltillskottsprogrammet | 50[4] | 5,6[4] | 5,6[4] | Ingen effekt | Försämras |
| **Öka företagens kredittillgång** | | | | | |
| Svensk Exportkredit (SEK) | | | | | |
| - kapitaltillskott | 3 | - | 3 | Ingen effekt | Försämras |
| - låneram | 100 | - | - | Ingen effekt | Försämras |
| - kreditgaranti | 250[5] | - | - | Ingen effekt | Ingen effekt |
| - infriande av kreditgaranti | - | - | - | Försämras | Försämras |
| Kapitaltillskott till Almi | 2 | - | 2 | Ingen effekt | Försämras |
| Överlåtelse av aktier i Venantius AB till SEK | 2,8 | - | 2,8 | Ingen effekt | Ingen effekt |
| Exportkreditnämnden (EKN) | 500[6] | 330 | 283[7] | Ingen effekt | Ingen effekt |
| - infriande av exportkreditgaranti | - | 0,6[8] | - | Försämras | Försämras[8] |
| Anstånd med skatteinbetalning | - | 0,4 | 0,2 | Försämras | Försämras |
| Utvidgad bolagsordning för SBAB | - | - | - | Ingen effekt | Ingen effekt |
| **Förstärkning av Riksbankens valutareserv** | 100 | - | 95 | Ingen effekt | Försämras |
| **Insatser för fordonsindustrin** | | | | | |
| Statligt FoU-bolag | 3 | - | 3 | Ingen effekt | Försämras |
| Undsättningslån | 5 | - | - | Ingen effekt | Försämras |
| Kreditgaranti | 20 | 6[9] | - | Ingen effekt | Ingen effekt |
| - infriande av kreditgaranti | - | - | - | Försämras | Försämras |
| **Lån till andra länder** | | | | | |
| Lån till Island | 0,5 md euro | 5,2 | 0,9 | Ingen effekt | Försämras |
| Lån till Lettland | 0,72 md euro | 7,3 | - | Ingen effekt | Försämras |
| **Övriga åtgärder** | | | | | |
| Extraemissioner hos Riksgäldskontoret | 200 | - | - | Ingen effekt | Ingen effekt[10] |
| Ägartillskott till SAS | 2,4 | 2,4 | 1,3[11] | Ingen effekt | Försämras |
| Utökat garantikapital i Europeiska investeringsbanken | 1,9 md euro | - | - | Ingen effekt | Ingen effekt |
| Kapitaltillskott till Swedfund | 0,4 | 0,4 | 0,4 | Ingen effekt | Ingen effekt |

[1] De garanterade insättningarna ökade under 2008 med 250 miljarder kronor till 886 miljarder kronor per den 31 december 2008. Ökningen är en följd av höjt garantibelopp, att garantin utvidgats till att omfatta alla konton samt förändrade insättningar under året.

[2] Garantiprogrammet är begränsat till maximalt 1 500 miljarder kronor. Den 28 februari 2010 uppgick de utestående garantierna inom garantiprogrammet till 303 miljarder kronor. De avgifter som genereras påverkar det finansiella sparandet och budgetsaldot positivt.

[3] Ursprungligen tillfördes stabilitetsfonden 15 miljarder kronor. Den 28 februari 2010 uppgick behållningarna inklusive marknadsvärdet av de aktier i Nordea som stabilitetsfonden förvärvat till 30,2 miljarder kronor. Exklusive Nordeaaktierna uppgick fondens behållningar till 10,5 miljarder kronor den 28 februari 2010. Riksgäldskontorets förvaltningskostnader i egenskap av stödmyndighet tas från stabilitetsfonden. Till och med den 28 februari 2010 hade stabilitetsfonden belastats med 63 miljoner kronor i förvaltningskostnader. Medel som betalas ut från stabilitetsfonden påverkar budgetsaldot negativt medan avgifter till densamma påverkar budgetsaldot och det finansiella sparandet positivt. Det finansiella sparandet påverkas negativt av infriande av garantier men inte av finansiella transaktioner som t.ex. kapitaltillskott.

[4] Kapitaltillskottsprogrammet omfattar högst 50 miljarder kronor. I februari 2009 beslutade regeringen att delta i Nordeas nyemission med 5,6 miljarder kronor. I januari 2010 förlängdes kapitaltillskottsprogrammet till och med den 17 augusti 2010.

[5] I enlighet med riksdagens beslut (bet. 2008/09:NU12, rskr. 2008/09:125) infördes en kreditgarantiram för SEK om högst 450 miljarder kronor. För 2010 beslutade riksdagen om en sänkning av ramen till 250 miljarder kronor (prop. 2009/10:1 utg.omr. 24, bet. 2009/10:NU1, rskr. 2009/10:146).

[6] I enlighet med riksdagens beslut (bet. 2008/09:NU12, rskr. 2008/09:125) höjdes ramen för EKN:s exportkreditgaranti med 150 miljarder kronor till 350 miljarder kronor. För 2010 beslutade riksdagen att ramen skulle höjas med ytterligare 150 miljarder kronor till 500 miljarder kronor (prop. 2009/10:1 utg.omr. 24, bet. 2009/10:NU1, rskr. 2009/10:146).

[7] Till och med den 29 mars 2010 enligt uppgift från EKN. Utställda garantier är 192 miljarder kronor och utställda offerter är 182 miljarder kronor. Uppskattningsvis leder 50 procent av offerterna till utställda garantier.

[8] Om EKN utnyttjar sin reserv i utländsk valuta som är placerad i affärsbanker påverkas inte budgetsaldot eller statsskulden. Om EKN däremot utnyttjar reserv i svensk valuta, som är placerad i Riksgäldskontoret, försämras budgetsaldot och statsskulden ökar. Under 2010 antas att 0,6 miljarder kronor av garantin infrias och hälften bedöms tas från EKN:s reserv i svensk valuta.

[9] I januari 2010 meddelade GM att man nått en överenskommelse om att sälja Saab till Spyker. I samband med det beslutade regeringen att ge Riksgäldskontoret i uppdrag att ställa ut garantin till Saab motsvarande ca 4 miljarder kronor. Den 12 februari 2010 godkände Europeiska investeringsbanken (EIB) lånet på upp till 400

miljoner euro. Lånet kommer att betalas ut i delar under två år. EU-kommissionen har sedan tidigare godkänt villkoren för garantin. Den 23 februari slutfördes försäljningen av Saab Automobile och RGK utfärdade samma dag en kreditgaranti för Saabs lån hos EIB. Europeiska investeringsbanken beviljade Volvo Personvagnar AB ett lån 2,2 miljarder kronor i början av 2009. Senare meddelade Volvo PV AB att man kommit överens med regeringen om att skjuta förhandlingarna om garantin på framtiden. Nu har Volvo PV AB åter kontaktat regeringen med önskemål om garantin. Den 28 mars 2010 köptes Volvo PV AB av Zheijiang Geely Holding Group Co. Ltd.

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

[11] Vid regeringsbeslutet avseende denna proposition hade ägartillskottet om 1,1 miljarder kronor ännu inte betalats ut.

## 11.4 Statsbudgetens saldo

### Statsbudgetens saldo 2009

En fullständig uppföljning av statsbudgeten för budgetåret 2009 sker i regeringens skrivelse Årsredovisning för staten 2009 (skr. 2009/2010:101). Sammanfattningsvis framgår av skrivelsen att statsbudgetens saldo 2009 visade ett underskott på 176 miljarder kronor.

Utfallet för statsbudgetens saldo för 2009 blev 20 miljarder kronor högre än den prognos som gjordes i budgetpropositionen för 2010 (se tabell 11.9).

Inkomsterna blev 9 miljarder kronor lägre än beräknat. Utgifter m.m. blev 30 miljarder kronor lägre än prognosen i budgetpropositionen för 2010, varav en överskattning av Riksgäldens nettoutlåning förklarar 18 miljarder kronor. Huvuddelarna av överskattningen beror i ungefär lika stora delar på lägre utlåning till andra länder och att myndigheternas räntenetto blev lägre än väntat, dvs. myndigheternas inlåning blev högre än väntat. Den största delen av lånet till Island betalades inte ut som beräknat under 2009 utan kommer i stället att betalas ut 2010.

**Tabell 11.9 Statsbudgetens utfall 2009**

*Miljarder kronor*

| | Prognos i BP 10 | Utfall | Differens utfall – prognos |
|---|---|---|---|
| **Inkomster** | **718,8** | **709,5** | **-9,3** |
| Statens skatteinkomster[1] | 714,1 | 705,8 | -8,3 |
| Övriga inkomster[1] | 4,7 | 3,8 | -1,0 |
| **Utgifter m.m.** | **915,1** | **885,7** | **-29,5** |
| Utgifter exkl. statsskuldsräntor[2] | 755,3 | 744,8 | -10,5 |
| Statsskuldsräntor m.m. | 37,5 | 36,5 | -1,1 |
| Riksgäldskontorets nettoutlåning | 122,8 | 104,7 | -18,1 |
| Kassamässig korrigering | -0,5 | -0,3 | 0,2 |
| **Budgetsaldo** | **-196,3** | **-176,1** | **20,2** |

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.

### Statsbudgetens saldo 2010–2012

Jämfört med prognosen för statsbudgetens saldo som presenterades i budgetpropositionen för 2010 har saldot förbättrats med drygt 43 miljarder kronor 2010 (se tabell 11.10). Sedan budgetpropositionen för 2010 har konjunkturläget förbättrats avsevärt. Arbetslösheten har inte ökat i den snabba takt som då bedömdes vilket innebär lägre utgifter i transfereringssystemen. Samtidigt bedöms inkomsterna utvecklas starkare i jämförelse med bedömningen i budgetpropositionen för 2010. Åren 2011–2012 beräknas budgetsaldot bli nära 65 miljarder kronor respektive 69 miljarder kronor starkare jämfört med prognoserna i budgetpropositionen för 2010. Även dessa år bidrar det förbättrade ekonomiska läget med bl.a. fallande arbetslöshet jämfört med 2010. I beräkningarna finns ett antagande om försäljningar av delar statens innehav av aktier i noterade och onoterade bolag på 25 miljarder kronor per år 2011 och 2012. I budgetpropositionen för 2010 antogs inga försäljningar av aktier ske under dessa år.

**Tabell 11.10 Förändring av statsbudgetens saldo 2010–2012 jämfört med budgetpropositionen för 2010**

*Miljarder kronor*

| | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|---|---|---|
| **Statsbudgetens saldo i budgetpropositionen för 2010** | **-106,1** | **-72,1** | **-51,4** |
| **Inkomster** | **28,7** | **49,9** | **45,0** |
| Statens skatteinkomster | 26,5 | 26,1 | 24,0 |
| Övriga inkomster | 2,2 | 23,8 | 21,0 |
| **Utgifter m.m.** | **-14,7** | **-14,7** | **-24,2** |
| Utgifter exkl. statsskuldsräntor | -10,9 | -11,0 | -17,6 |
| Statsskuldsräntor | -0,6 | -3,1 | -3,9 |
| Riksgäldskontorets nettoutlåning m.m. | -3,2 | -1,5 | -2,8 |
| Kassamässig korrigering | 0,0 | 1,0 | 0,0 |
| **Förändring av statsbudgetens saldo** | **43,4** | **64,5** | **69,2** |
| **Statsbudgetens saldo i 2010 års ekonomiska vårproposition** | **-62,7** | **-7,6** | **17,8** |

Anm.: Beloppen är avrundade och överensstämmer därför inte alltid med summan.

## 11.5 Den offentliga sektorns finansiella sparande

Den offentliga sektorns finansiella sparande beräknas bli starkare än vad som beräknades i budgetpropositionen för 2010. I utfallet för 2009 blev inkomsterna högre och utgifterna lägre än beräknat. Det finansiella sparandet blev 43 miljarder kronor, motsvarande 1,4 procent av BNP, högre än beräknat, trots att BNP minskade marginellt mindre än prognosen i budgetpropositionen för 2010. Det bättre utfallet kan förklaras av att arbetsmarknaden utvecklades bättre än väntat.

För perioden 2010–2012 bidrar högre tillväxt och starkare utveckling på arbetsmarknaden till bättre offentliga finanser jämfört med vad som

beräknades i budgetpropositionen för 2010 (se tabell 11.11).

Förändringen av prognosen för den offentliga sektorns finanser påverkar främst statens finansiella sparande, som för åren 2009–2012 nu beräknas bli mellan 35 och 43 miljarder kronor (vilket motsvarar över 1 procent av BNP) högre per år än beräkningen i budgetpropositionen för 2010. Ålderspensionssystemets sparande revideras upp 2011 och 2012 till följd av högre avgiftsinkomster och lägre utgifter.

**Tabell 11.11 Aktuell prognos och förändringar jämfört med budgetpropositionen för 2010**

*Miljarder kronor om annat ej anges. Utfall för 2009, prognos för 2010–2014.*

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|---|---|---|---|
| **Finansiellt sparande BP2010** | **-68** | **-107** | **-67** | **-36** |
| *procent av BNP* | *-2,2* | *-3,4* | *-2,1* | *-1,1* |
| Förändringar | | | | |
| **Inkomster** | **20** | **17** | **34** | **40** |
| Skatter | 20 | 33 | 45 | 56 |
| Övriga inkomster | 0 | -15 | -11 | -15 |
| **Utgifter** | **-23** | **-22** | **0** | **-10** |
| Kommunal konsumtion | -3 | 4 | 21 | 21 |
| Ålderspensioner | 1 | 0 | -4 | -4 |
| Övriga primära utgifter | -18 | -20 | -14 | -21 |
| Ränteutgifter | -3 | -7 | -2 | -5 |
| **Finansiellt sparande** | **43** | **40** | **34** | **50** |
| *procent av BNP* | *1,4* | *1,3* | *1,1* | *1,5* |
| Staten | 36 | 38 | 35 | 43 |
| Ålderspensions-systemet | -1 | -2 | 8 | 9 |
| Kommuner | 9 | 4 | -8 | -2 |
| **Finansiellt sparande VÅP2010** | **-25** | **-67** | **-32** | **14** |
| *procent av BNP* | *-0,8* | *-2,1* | *-1,0* | *0,4* |

## Kommunsektorns finanser

Det finansiella sparandet för kommunsektorn blev enligt utfallet 9 miljarder kronor högre än prognosen i budgetpropositionen för 2010. Avvikelsen rör främst utgifter, bl.a. blev konsumtionsutgifterna lägre än väntat. Detta är dock främst en följd av beslutet om en retroaktiv återbetalning avseende sjukförsäkringspremier från AFA Försäkring.

I jämförelse med prognosen i budgetpropositionen för 2010 har det finansiella sparandet för 2010 reviderats upp. Det är i huvudsak en följd av bedömningen om en starkare ekonomisk utveckling, som medför att skatteunderlaget för kommuner och landsting stärks.

För 2011 och 2012 har prognosen för det finansiella sparandet reviderats ned jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2010. Samtidigt som skatteintäkterna beräknas bli högre så har prognosen för konsumtionsutgifterna reviderats upp i än högre utsträckning. Att utgifterna reviderats mer än inkomsterna beror i huvudsak på att beräkningarna i budgetpropositionen för 2010 grundades på att kommuner och landsting ska klara balanskravet 2011 och 2012, vilket innebär att kostnaderna anpassas till intäkterna. Prognosen i budgetpropositionen för 2010 för konsumtionsutgifterna i kommuner och landsting baserades på en mycket svag utveckling av kommunsektorns skatteinkomster. Beräkningen av dessa skatteinkomster reviderades sedan upp i ett sent skede i arbetet med budgetpropositionen för 2010. Denna förbättrade inkomstutveckling kunde dock inte beaktats i prognosen över konsumtionsutgifterna för kommunsektorn 2011–2012, utan hela inkomstförstärkningen fick en påverkan på resultatet.

# 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. En större andel äldre i befolkningen kommer sannolikt att öka kostnaderna för sjukvård och äldreomsorg.
- Sammantaget visar beräkningarna i detta avsnitt att finanspolitiken är hållbar på lång sikt vid oförändrade beteenden och välfärdssystem. Denna slutsats stöds av bedömningar som gjorts av ett antal internationella organisationer.
- En högre standard i det skattefinansierade tjänsteutbudet och/eller lägre skattesatser är möjligt utan att finanspolitiken blir långsiktigt ohållbar om den förvärvsaktiva delen av livet förlängs, antingen genom ett tidigare inträde till eller ett senare utträde från arbetslivet.
- Om antalet arbetade timmar blir färre eller efterfrågan på välfärdstjänster ökar snabbare än vad befolkningsutvecklingen motiverar, behöver skatteuttaget ökas eller ambitionsnivån i andra delar av den offentliga sektorn sänkas om finanspolitiken ska vara långsiktigt hållbar.

I detta avsnitt analyseras om finanspolitiken, inklusive de åtgärder som föreslås i anslutning till denna proposition, är långsiktigt hållbar. Grundfrågan är om stora förändringar av de regler som styr offentliga inkomster och utgifter kommer att behöva göras i framtiden. Detta är en central fråga av minst två anledningar.

För det första är det viktigt att regeringen och riksdagen redan i ett tidigt skede kan föreslå respektive besluta om åtgärder som gör finanspolitiken långsiktigt hållbar om så behövs. Om omfattande förändringar av finanspolitiken måste göras bör hushåll och företag ges tillräckligt med tid för att kunna planera för dessa förändringar. Pensionsreformen är ett exempel på en omfattande reform som genomförts gradvis, bl.a. för att hushållen skulle kunna anpassa sig till de nya förhållandena. Därtill kommer att anpassningar av finanspolitiken som görs i god tid normalt blir mindre omfattande än om de skjuts upp. Om nödvändiga budgetförstärkningar fördröjs kan det leda till att den offentliga skulden växer på ett sätt som tvingar regeringen att under kort tid genomföra stora skattehöjningar eller kraftiga besparingar i välfärden.

För det andra spelar förväntningar om framtidens finanspolitik en viktig roll för företag och individers beteenden. Studier visar t.ex. att hushåll och företag reagerar på finanspolitiska beslut redan då de aviseras. Det sätt de reagerar på beror på om de åtgärder som genomförs uppfattas som långsiktigt hållbara eller inte. Exempelvis kan en expansiv finanspolitik, som ökar dagens underskott, leda till förväntningar om motsvarande eller till och med större

besparingar längre fram. Det gör att en expansiv finanspolitik som syftar till att öka efterfrågan kanske inte uppnår sitt syfte. För att finanspolitiken ska vara effektiv måste den uppfattas som trovärdig och långsiktigt hållbar.

För att bedöma finanspolitikens hållbarhet görs i detta avsnitt flera långsiktiga beräkningar för svensk ekonomi. Beräkningarna utgår ifrån, om inte annat anges, att dagens utformning av skatte- och välfärdssystemen bibehålls i framtiden. På så sätt erhålls ett underlag för att bedöma om dagens välfärdsåtagande kan klaras, även med t.ex. de demografiska förändringar som Sverige står inför.

De förändringar av befolkningens storlek och sammansättning som förväntas kommer sannolikt att sätta de offentliga finanserna under press. De offentliga utgifter som går till personer som är 65 år och äldre uppgår i genomsnitt till 225 000 kronor per person och år, medan den offentliga sektorns inkomster från samma åldersgrupp i genomsnitt är 60 000 kronor per person och år.[120] Samtidigt väntas antalet personer som är 65 år och äldre öka i förhållande till antalet personer mellan 20 och 64 år, från ca 30 procent 2008 till ca 47 procent 2060, och till ca 50 procent 2090.

Den utmaning som en åldrande befolkning innebär kan potentiellt förvärras på grund av andra faktorer än demografin. För det första finns en tendens att efterfrågan på välfärdstjänster ökar snabbare än vad som är demografiskt betingat. Detta kan driva upp den offentliga konsumtionen och därmed leda till en försämring av hållbarheten. För det andra kan ett växande välstånd leda till att även efterfrågan på fritid ökar. Vi vill med tiden ha längre semester och kortare arbetsdagar, vilket gör att antalet arbetade timmar minskar. Om detta är fallet minskar skatteunderlagen, vilket försämrar hållbarheten. Antalet arbetade timmar kan dock öka utan att mängden fritid blir mindre om de yrkesverksamma åren ökar i proportion med den förväntade medellivslängdsökningen. För det tredje befinner sig Sverige för närvarande i en djup lågkonjunktur. Det finns en risk att detta kan ge bestående effekter på svensk ekonomi som ger långsiktiga hållbarhetsproblem.

I det följande avsnittet analyseras inledningsvis vad som menas med att finanspolitiken är hållbar och hur detta bedöms. Därefter följer en kort beskrivning av det svenska skattefinansierade välfärdsåtagandet och den förväntade befolkningsutvecklingen. Sedan analyseras de utmaningar och möjligheter som finanspolitiken står inför i ett antal utvecklingsscenarier. Ett syfte med dessa scenarier är att visa vilka faktorer som förbättrar respektive försämrar möjligheterna att upprätthålla dagens välfärdssystem. Mot bakgrund av dessa utvecklingsscenarier görs avslutningsvis en sammantagen bedömning av den nuvarande finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.

## 12.1 Vad menas med att finanspolitiken är hållbar och hur kan det bedömas?

Finanspolitiken kan sägas vara långsiktigt hållbar om de skatteintäkter och övriga inkomster som följer av gällande skatte- och avgiftsregler är tillräckligt stora för att över tiden finansiera de utgifter som följer av dagens välfärdssystem.[121] För att bedöma om finanspolitiken är långsiktigt hållbar görs framskrivningar av den offentliga sektorns inkomster och utgifter för en mycket lång tidsperiod, givet ett antal beräkningsantaganden. Utifrån dessa framskrivningar och den offentliga sektorns finansiella ställning i utgångsläget kan olika mått på finanspolitikens långsiktiga hållbarhet beräknas. Osäkerheten i denna typ av beräkningar är naturligtvis mycket stor och resultaten måste därför tolkas med försiktighet.

Ett vanligt mått på hållbarhet är den så kallade S2-indikatorn.[122] Den anger storleken på den permanenta budgetförstärkning (positivt

[120] Statistiska centralbyrån, Hushållens ekonomi (HEK), 2004.

[121] Den teoretiska definitionen av en långsiktig hållbar finanspolitik är att nuvärdet av framtida primära budgetsaldon ska vara lika stort som dagens utestående nettoskuld. Det preliminära budgetsaldot är nettot av de preliminära offentliga inkomsterna och utgifterna, dvs. inkomster och utgifter minskade med kapitalinkomster och kapitalkostnader.

[122] S2-indikatorn beskrivs i The long-term sustainability of public finances, European Economy, 4, 2006, EU-kommissionen. Indikatorn beskrivs även i en promemoria, Utvidgad redovisning av bedömningen av finanspolitikens hållbarhet, som finns tillgänglig under www.regeringen.se.

tecken) eller budgetförsvagning (negativt tecken) som måste göras för att finanspolitiken ska bli långsiktigt hållbar i strikt mening. En S2-indikator på en procent av BNP innebär exempelvis att en omedelbar och permanent höjning av skatterna eller minskning av utgifterna motsvarande en procent av BNP måste genomföras för att inkomster och utgifter ska gå jämnt upp på lång sikt. Om inte denna förändring görs kommer på sikt en förändring av de regler som styr inkomster och utgifter att tvingas fram, när obalansen leder till allt större underskott och en växande skuldkvot. Finanspolitiken är med andra ord inte hållbar. På samma sätt betyder en negativ S2-indikator, teoretiskt sett, att en permanent sänkning av skatterna eller höjning av utgifterna måste genomföras för att inte ständigt växande överskott ska resultera i en på lång sikt starkt expanderande tillgångsstock.

### Hur bör S2-värdet tolkas?

S2 är ett teoretiskt attraktivt mått på hur hållbar finanspolitiken är, men svårigheterna att applicera det på verkligheten är betydande. Ett givet S2-värde måste därför tolkas med stor försiktighet.

För det första är det bara när S2 är lika med noll som finanspolitiken är hållbar i strikt mening. Så fort S2 avviker från noll indikerar det en obalans som kommer att leda till en ständigt växande skuld- eller tillgångskvot, om finanspolitiken inte läggs om. Storleken på S2-värdet i absoluta termer är en indikator på hur snart en omläggning av finanspolitiken blir nödvändig. Ju större detta värde är desto större är obalansen mellan de primära inkomsterna och utgifterna, och desto snabbare kan ett tryck på att lägga om finanspolitiken förväntas uppstå.

Det är därför intressant att bedöma när i tiden obalanser mellan inkomster och utgifter uppkommer och vad det är som förklarar dessa. En egenskap med de mycket långsiktiga beräkningar som görs för att bedöma finanspolitikens långsiktiga hållbarhet är att relativt små initiala obalanser mellan inkomster och utgifter ger upphov till mycket stora över- eller underskott när obalanserna består under lång tid. Det är därför inte förvånande att det finansiella sparandet på sikt når mycket höga eller låga nivåer i beräkningarna. Detta ska inte ses som en sannolik framtida utveckling, utan just som en indikation på att finanspolitiken skulle behöva ändras om de antaganden som görs i framskrivningen blir verklighet.

Värdet på S2 i de olika scenarierna är vidare ofta starkt beroende av ett tekniskt beräkningsantagande. I beräkningen görs nämligen faktiska bedömningar av det primära sparandet i den offentliga sektorn fram till och med 2099. Ju längre fram i tiden beräkningen sträcker sig, desto mindre meningsfull information finns att basera den på och desto större blir naturligtvis osäkerheten.[123] S2 beräknas dock utifrån sparandeutvecklingen över en oändlig tidshorisont. För att möjliggöra beräkningen av S2 görs därför ett antagande att det primära sparandet under alla år efter 2099 kommer att vara detsamma som detta år. Betydelsen av framtida sparsaldon avtar visserligen gradvis i beräkningen genom en diskonteringsfaktor, men det primära sparandet 2099 och antagandet om ett oförändrat sparande efter detta år är ändå betydelsefullt.[124] Huruvida sparandet är positivt eller negativt 2099 påverkar starkt S2:s värde. Ju mer det primära sparandet avviker från noll 2099 desto mer påverkas S2.

Bedömningen av finanspolitikens hållbarhet kan av dessa skäl inte bara göras utifrån S2:s storlek, utan även utifrån en analys av vad det är som påverkar S2:s värde och hur tidsprofilen ser ut för det finansiella sparandet. För att fördjupa analysen delas här S2-värdet därför upp i tre delar, i enlighet med de förslag som lämnades i departementspromemorian Utvärdering av överskottsmålet (Ds 2010:4). En första del beror på den offentliga sektorns finansiella ställning utgångsåret (vilken är densamma i alla scenarier). En andra del beror på utvecklingen av det offentliga primära sparandet fram till och med 2099 (det sista år för vilket beräkningar görs). En tredje del beror på utvecklingen under åren efter 2099.

Ett ytterligare sätt att förtydliga tolkningen av S2 är att rangordna hållbarheten i tre klasser utifrån storleken på indikatorvärdet. Om indikatorns absolutvärde är mindre än 1 är tolkningen

[123] SCB:s befolkningsprognoser sträcker sig endast fram till år 2100.

[124] Diskonteringsfaktorn är ca 0,6 år 2099, vilket betyder att ett över- eller underskott detta år vägs in med ca 60 procent av ett över- eller underskott 2010. Se Riksrevisionens rapport 2009:17 för en analys av diskonteringsfaktorns betydelse.

att finanspolitiken är hållbar i detta scenario, och att det varken finns något långsiktigt reformutrymme eller besparingsbehov. Om absolutvärdet är större än 1 men mindre än 3 kommer politiken sannolikt att behövas läggas om på sikt, om antagandena i scenariot skulle bli verklighet. Om värdet är negativt finns det ett potentiellt reformutrymme och om det är positivt ett potentiellt besparingsbehov. Är absolutvärdet större än 3 är sannolikheten stor att politiken kommer att behövas läggas om och att detta kommer att behöva ske tidigare än om indikatorvärdet är mindre i absoluta termer.[125]

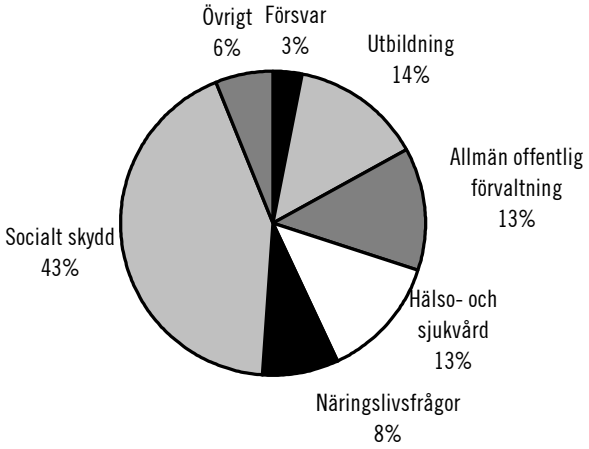
Bedömningar som görs på detta sätt kan behöva kvalificeras genom en analys av vad det är som förklarar S2-värdet, och en analys av hur primära under- och överskott fördelas över tiden. Om exempelvis ett sparbehov uppstår på grund av stora underskott på mycket lång sikt, trots en god sparandeutveckling under de närmaste decennierna, bör värderingen av finanspolitikens hållbarhet och vilka åtgärder som behöver vidtas bli en annan än om samma sparbehov beror på underskott som uppstår relativt nära i tiden. En bedömning av finanspolitikens hållbarhet enligt dessa principer görs nedan i avsnitt 12.5.

## 12.2 Det skattefinansierade välfärdsåtagandet är omfattande i Sverige

Ett grundläggande drag i den svenska välfärdsmodellen är omfattande system med individuella rättigheter, som exempelvis utbildning, sjukvård och pension, som finansieras kollektivt genom skatter och avgifter.

**Diagram 12.1 De offentliga utgifterna efter ändamål, 2006**

*Procent*




Källa: Statistiska centralbyrån.

De offentliga utgifterna väntas 2010 uppgå till ca 1 689 miljarder kronor eller 53,2 procent av BNP. Av dessa är ca 21 procentenheter transfereringar, dvs. kontantöverföringar till främst hushållen, och ca 28 procentenheter offentlig konsumtion, dvs. den skattefinansierade delen av produktionskostnaderna för olika typer av tjänster, så som vård, skola, omsorg, förvaltning, m.m.

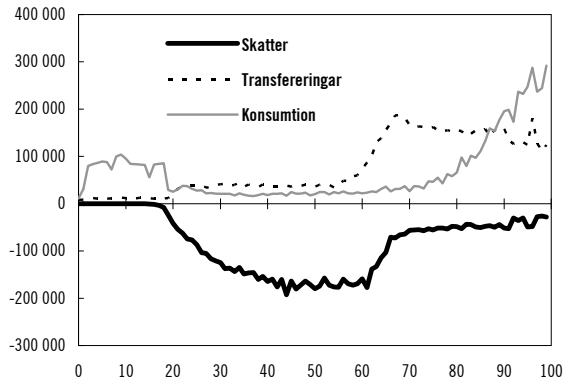
Diagram 12.1 beskriver hur de offentliga utgifterna fördelades på olika ändamål 2006. Den största andelen av utgifterna användes till socialt skydd, bl.a. arbetslöshetsersättning, ålderspension samt sjuk- och aktivitetsersättning. En betydande del användes också till utbildning, hälso- och sjukvård samt allmän offentlig förvaltning som var för sig utgjorde ca 13 procent av de offentliga utgifterna.

[125] Regeringens bedömning av reformutrymmet respektive besparingsbehovet på några års sikt utgår från hur den offentliga sektorns finansiella sparande förhåller sig till överskottsmålet. Som framgår av avsnitt 4 bör dock överskottsmålets nivå prövas med viss regelbundenhet, bl.a. med hänsyn tagen till de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet.

Det offentliga åtagandet innebär att en stor del av inkomsterna omfördelas mellan hushållen. Omfördelningen sker exempelvis mellan grupper med olika inkomst, hälsostatus och arbetsförmåga. Den avgjort största delen av denna omfördelning, närmare tre fjärdedelar, sker dock över livscykeln, mellan olika åldersgrupper.[126] Under sin livstid betalar en individ normalt in pengar till den offentliga sektorn under vissa perioder, för att sedan få dem tillbaka under andra perioder. Barn, unga och framför allt äldre är nettomottagare av offentliga tjänster och transfereringar, medan yrkesverksamma är nettobetalare till den offentliga sektorn.

**Diagram 12.2 Inbetalda skatter och erhållna transfereringar och offentliga tjänster i genomsnitt vid olika åldrar, 2004**

*Kronor*



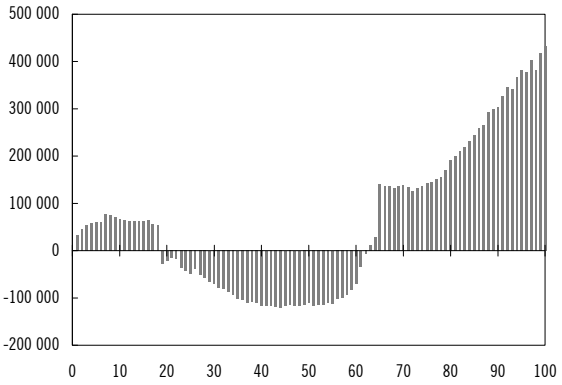

Anm. Inbetalda skatter till den offentliga sektorn anges med negativa värden, medan erhållna transfereringar och offentliga tjänster anges med positiva värden.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

I diagram 12.2 visas hur inbetalda skatter, erhållna transfereringar och konsumtion av offentliga tjänster varierar över livscykeln. Diagram 12.3 visar nettot av dessa in- och utbetalningar vid olika åldrar. Under livets första 20 år är en genomsnittlig individ nettomottagare från den offentliga sektorn, beroende på framför allt konsumtionen av barnomsorg och utbildning. Från 20 års ålder ökar skatteinbetalningarna samtidigt som de genomsnittliga utbildningskostnaderna minskar och en genomsnittlig individ blir då nettobetalare till den offentliga sektorn. Skatteinbetalningarnas storlek ökar med åldern och når sin högsta nivå runt 50 år. Mellan 55 och 65 års ålder ökar utbetalningarna av bl.a. sjuk- och aktivitetsersättning samt ålderspension. Från 75 års ålder ökar även konsumtionen av sjukvård och äldreomsorg kraftigt. En genomsnittlig individ blir nettomottagare från ca 63 års ålder.

Det är denna åldersfördelning av de offentliga utgifterna och inkomsterna i kombination med att antalet äldre ökar som förväntas sätta de offentliga finanserna under press. Den avgörande frågan är om, och i så fall under vilka omständigheter, påfrestningarna blir så stora att skatte- och/eller utgiftspolitiken måste anpassas på ett mer genomgripande sätt.

**Diagram 12.3 Offentliga nettoutgifter per ålder, 2004**

*Kronor*




Anm. Positiva värden betyder att värdet av konsumerade tjänster och erhållna transfereringar är större än skatteinbetalningarna för en genomsnittlig individ, och tvärt om.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

[126] Pettersson och Pettersson, Fördelning ur ett livscykelperspektiv, bilaga 9 till Långtidsutredningen 2003 (SOU 2003:110).

## Den offentliga konsumtionen i de långsiktiga beräkningarna

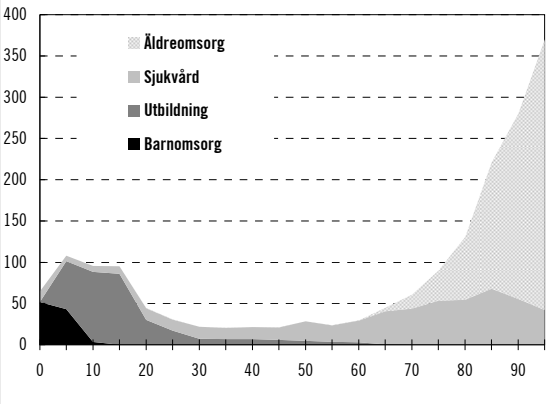
### Vad är offentlig konsumtion?

Offentlig konsumtion är de skattefinansierade tjänster som produceras i mestadels offentlig regi (en växande andel produceras i privat regi) och som konsumeras antingen individuellt, exempelvis sjukvård, utbildning, äldreomsorg, eller kollektivt, exempelvis administration, försvar och rättsväsende. Den offentliga konsumtionen står för drygt hälften av de offentliga utgifterna och närmare 85 procent av de kommunala utgifterna. De anställda i offentlig sektor som producerar dessa tjänster utgör ca 30 procent av samtliga sysselsatta.

De individuellt konsumerade tjänsterna konsumeras inte i samma utsträckning av alla personer. Det finns stora skillnader i konsumtionsmönstren mellan olika åldersgrupper och kön. Exempelvis konsumeras utbildning i första hand av barn och ungdomar, medan äldre personer konsumerar sjukvård och omsorg i större utsträckning än genomsnittet (se diagram 12.4).

**Diagram 12.4 Genomsnittlig användning av offentlig konsumtion fördelat efter ändamål och ålder**

*tusen kronor*



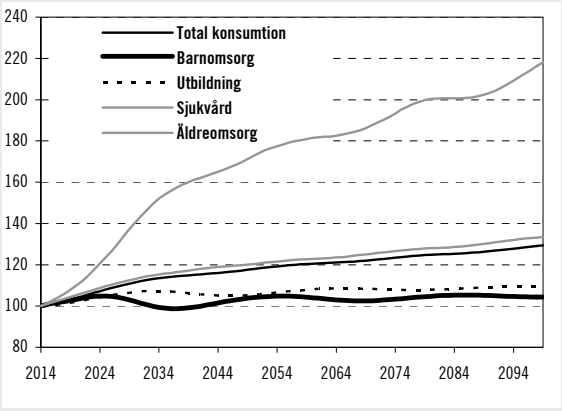

Källa: Statistiska centralbyrån

### Hur skrivs den offentliga konsumtionen fram?

I framskrivningarna av de offentliga utgifterna i hållbarhetsberäkningarna antas normalt att det senaste konsumtionsmönstret blir bestående i framtiden. Det betyder exempelvis att en tolvårig pojke kommer att utnyttja lika många skoltimmar 2035 som i dag, och en sjuttiofemårig kvinna lika många vård och omsorgstimmar som i dag. För att beräkna kostnaderna för den framtida offentliga konsumtionen uppskattas först antalet arbetstimmar som kommer att behövas i framtiden för att producera ett oförändrat antal tjänster per brukare när befolkningens storlek och sammansättning ändras. Antalet producerade tjänster ökar på det sätt som anges i diagram 12.5. Av diagrammet framgår att antalet äldreomsorgstjänster ökar med ca 60 procent fram till omkring 2040 och med ca 120 procent till 2100, medan antalet barnomsorgstjänster är mer eller mindre oförändrat. Den totala offentliga konsumtionen behöver öka med knappt 20 procent fram till 2050 och med ca 30 procent till 2100.

**Diagram 12.5 Demografisk framskrivning av offentlig konsumtion**

*Index, 2014=100*



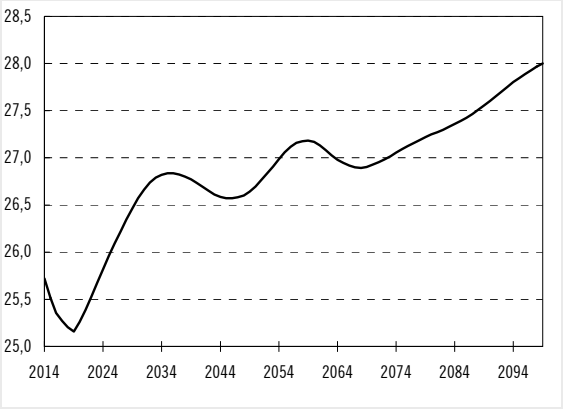

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar

Därefter beräknas kostnaden för denna produktion genom ett antagande om utvecklingen av produktionskostnaderna per timme. Den sistnämnda bedömningen görs med hjälp av uppskattningar av hur priset på den förbrukning som används i produktionen av tjänsterna och timlönen i den offentliga sektorn kommer att utvecklas. Resultatet av denna beräkning är att kostnaderna för den offentliga konsumtionen i scenariot utan beteendeförändringar igenomsnitt ökar med ca 4,8 procent per år 2020–2035, och med knappt 4,4 procent per år under åren därefter.

Eftersom BNP i löpande priser i genomsnitt ökar med 4,3 procent per år i scenariot kommer konsumtionens BNP-andel att öka med en dryg procentenhet fram till 2035, och ytterligare en dryg procentenhet under åren därefter (se diagram 12.6).

**Diagram 12.6 Offentlig konsumtion**

*Procent av BNP*




Källa: Egna beräkningar

## 12.3 Den förväntade demografiska utvecklingen i Sverige

### Befolkningens medelålder förväntas öka de närmaste decennierna

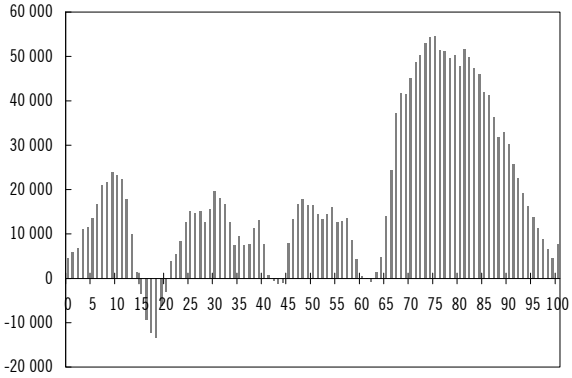
Befolkningssammansättningen i Sverige förändras relativt mycket de närmaste åren. Två förändringar dominerar. För det första lämnar den stora grupp av personer som föddes på 1940-talet nu gradvis arbetslivet och pensioneras. Detta leder till att antalet pensionärer ökar medan antalet personer i förvärvsaktiv ålder hålls tillbaka. För det andra når alla de som är födda kring 1990 en ålder då de lämnar gymnasieskolan och går över till arbetslivet eller högre studier. Det innebär att antalet elever i gymnasieskolan minskar samtidigt som efterfrågan på högre utbildning och utbudet av arbetskraft i yngre åldrar ökar.

På längre sikt är det främst en fortsatt nedgång i dödligheten bland de äldre som påverkar befolkningens sammansättning och den svenska ekonomin.[127] Dödligheten har minskat kraftigt under många år. Det innebär att medellivslängden har ökat och att de äldre åldersgrupperna utgör en växande andel av befolkningen. Enligt SCB:s befolkningsprognos från maj 2009 väntas denna utveckling fortsätta om än i något långsammare takt.

I prognosen ökar folkmängden från dagens 9,3 miljoner invånare till 10,7 miljoner 2060 och 11,1 miljoner 2090. Diagram 12.7 visar hur befolkningens ålderssammansättning förändras mellan 2008 och 2090 enligt prognosen. Den avgjort största delen av befolkningsökningen sker i de äldre åldersgrupperna.

**Diagram 12.7 Förändring i folkmängden efter ålder, 2008–2090**

*Antal personer*

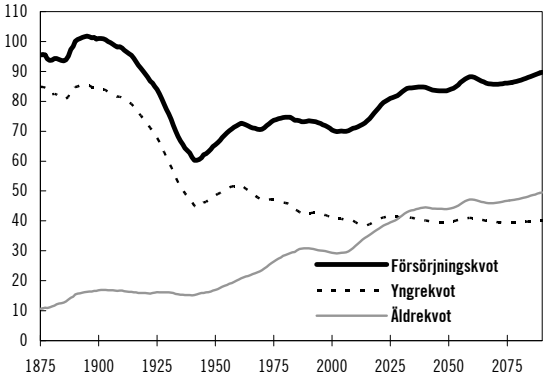



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Befolkningsförändringarna kan även illustreras med hjälp av så kallade yngre-, äldre- och försörjningskvoter (se diagram 12.8). Yngrekvoten, dvs. antalet personer 0–19 år i förhållande till antalet personer 20–64 år, minskade kraftigt under 1900-talets första hälft på grund av fallande fruktsamhet och var ca 40 procent 2008. Framöver förväntas inga stora förändringar av yngrekvoten.

**Diagram 12.8 Försörjningskvoter 1875–2090**

*Procent*




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.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

[127] Dödligheten mäts som antalet avlidna i en viss åldersgrupp i förhållande till samtliga personer i åldersgruppen.

Äldrekvoten, dvs. antalet personer 65 år och äldre i förhållande till antalet personer 20–64 år, ökade gradvis fram till 2008 då den var ca 30 procent. Till följd av en allt lägre dödlighet förväntas denna utveckling fortsätta framöver. År 2030 väntas äldrekvoten ha ökat till 42 procent, 2060 till 47 procent och 2090 till närmare 50 procent.

Adderas yngre- och äldrekvoten erhålls en så kallad försörjningskvot. Den mäter antalet personer i icke-yrkesverksam ålder (0–19 år samt 65 år och äldre) relativt antalet personer i yrkesverksam ålder (20–64 år). Till följd av den stigande äldrekvoten har försörjningskvoten ökat sedan början av 1940-talet och var 71 procent 2008. Försörjningskvoten fortsätter att öka i prognosen till 83 procent 2030, 88 procent 2060 och 90 procent 2090.

### Försörjningsbördan ökar även vid alternativa antaganden om befolkningsutvecklingen

Den långa framskrivningstiden innebär att befolkningsprognoserna är osäkra. I tabell 12.1 redovisas äldrekvoterna för sex alternativa demografiska scenarier som SCB tagit fram.[128]

**Tabell 12.1 Äldrekvoter i olika befolkningsscenarier**

*Procent*

| | 2008 | 2030 | 2060 | 2090 |
|---|---|---|---|---|
| Huvudalternativ | *30,3* | *41,9* | *47,2* | *49,6* |
| Låg dödlighet | 30,3 | 43,1 | 53,3 | 54,9 |
| Hög dödlighet | 30,3 | 39,3 | 40,4 | 40,1 |
| Låg fruktsamhet | 30.3 | 41,9 | 49,1 | 52,7 |
| Hög fruktsamhet | 30,3 | 41,8 | 44,6 | 45,6 |
| Låg immigration | 30,3 | 43,1 | 49,9 | 52,8 |
| Hög immigration | 30,3 | 40,7 | 45,6 | 48,6 |

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den ökande försörjnings- och äldrekvoten är framför allt ett resultat av att dödligheten förväntas fortsätta minska framöver. I ett alternativt scenario, hög dödlighet, antas dödligheten i stället vara oförändrad på dagens nivå. Även i detta scenario ökar dock försörjnings- och äldrekvoten markant och uppgår 2090 till ca 78 procent respektive 40 procent (se tabell 12.1 och diagram 12.9).

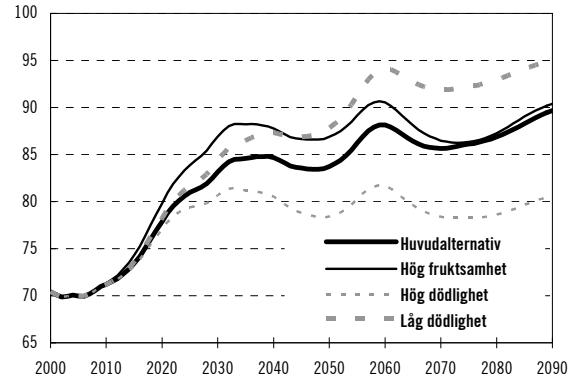
I scenariot hög fruktsamhet antas fruktsamheten vara 2,05 barn per kvinna jämfört med 1,83 barn per kvinna i huvudalternativet. Utvecklingen bygger på att kvinnor föder sitt första barn i yngre åldrar och att färre blir barnlösa.[129] När barnen så småningom uppnår vuxen ålder ökar även antalet personer i förvärvsaktiv ålder, och på samma sätt ökar antalet äldre personer på riktigt lång sikt. Den första konsekvensen av en högre fruktsamhet är således en högre yngrekvot. Först efter 19 år börjar äldrekvoten sjunka i takt med att barnen uppnår vuxen ålder. Försörjningskvoten blir dock högre under hela framskrivningsperioden (se diagram 12.9). I samtliga scenarier stiger både äldrekvoten och försörjningskvoten på lång sikt med mellan 10 och 25 procentenheter. Försörjningsbördan bedömd på detta sätt ökar således i samtliga alternativa scenarier för den demografiska utvecklingen.

[128] I befolkningsprognosens huvudalternativ antas fruktsamheten, dvs. det genomsnittliga antalet barn en kvinna föder, vara 1,83 på lång sikt, i alternativet Låg fruktsamhet 1,66 och i alternativet Hög fruktsamhet 2,05. I huvudalternativet antas dödligheten minska så att medellivslängden ökar från 79 år till 85 år för män och från 83 år till 87 år för kvinnor mellan 2008 och 2060. I alternativet Låg dödlighet är medellivslängden 86 år för män och 91 år för kvinnor 2060. I alternativet Hög dödlighet antas ingen förändring i dödligheten och medellivslängden är därför konstant. I huvudalternativet antas invandringsöverskottet, dvs. antalet personer som invandrar minus antalet personer som utvandrar, på sikt vara 19 000 personer i genomsnitt per år. I alternativet Hög migration är invandringsöverskottet 28 000 personer per år, och i alternativet Låg migration 12 000 personer per år. (Sveriges framtida befolkning 2009-2060, Demografiska rapporter 2009:1, Statistiska centralbyrån).

[129] Kvinnans medelålder vid första barnets födelse ökade från 24 år 1970 till 29 år 2008.

**Diagram 12.9 Försörjningskvoter i olika demografiska scenarier 2000–2090**

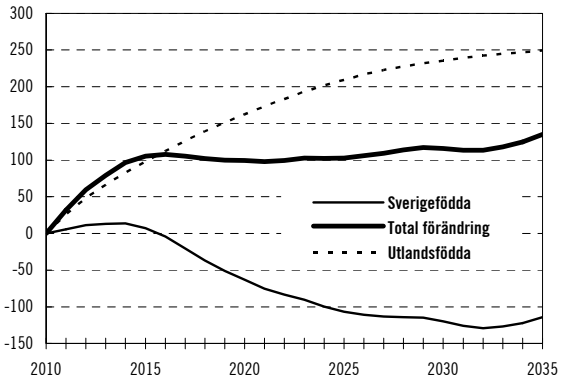
*Procent*




Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

**Diagram 12.10 Förändringen av befolkningen i åldrarna 20–64 år jämfört med år 2010 efter ursprung**

*Tusentals personer*




Källa: Statistiska centralbyrån.

### Utan invandring minskar befolkningen i yrkesverksam ålder de närmaste decennierna

Förutom de åldersmässiga förändringar som redovisats kommer befolkningens sammansättning även att förändras vad avser ursprung. År 2009 var närmare 15 procent av Sveriges befolkning född utanför landets gränser, och denna andel förväntas öka till ca 18 procent 2050. Utöver de som är födda i ett annat land kommer en växande andel av befolkningen att vara födda i Sverige av föräldrar som invandrat. Utan invandring skulle befolkningen i yrkesverksam ålder, 20–64 år, minska med ca 100 000 personer fram till omkring 2025 (se diagram 12.10). En positiv nettoinvandring gör nu att denna del av befolkningen i stället förväntas öka med ca 100 000 personer fram till 2015, för att sedan vara mer eller mindre oförändrad storleksmässigt under de därpå följande 20 åren. Denna utveckling, i kombination med det faktum att personer som är födda utanför Sveriges gränser i dag har en tydligt lägre sysselsättningsgrad och högre arbetslöshet, understryker betydelsen av att invandrare integreras på arbetsmarknaden.

### Den demografiska utvecklingen i Sverige är relativt gynnsam i internationell jämförelse

Sett i ett internationellt perspektiv är den demografiska utvecklingen i Sverige relativt gynnsam. Förenta Nationerna uppskattar att äldrekvoten i Europa som helhet kommer att öka till 52 procent 2050 (se tabell 12.2). Särskilt i Italien, Spanien och Tyskland väntas äldrekvoten öka kraftigt till mellan 64 och 68 procent 2050.

**Tabell 12.2 Äldrekvoter i olika länder, 2000 och 2050**

*Procent*

| | 2000 | 2050 |
|---|---|---|
| Nordamerika | 20,9 | 39,7 |
| Storbritannien | 26,9 | 41,5 |
| Sverige | 29,3 | 44,8 |
| Frankrike | 27,6 | 52,5 |
| Tyskland | 26,2 | 64,2 |
| Spanien | 27,2 | 65,2 |
| Italien | 29,8 | 68,2 |
| *Europa* | *24,3* | *52,0* |
| *Världen* | *12,7* | *28,2* |

Källa: Förenta Nationerna, 2008.

## 12.4 Utvecklingen av de offentliga finanserna i några scenarier

Den stigande medellivslängden och de relativt stora nettoutbetalningarna till de äldre aktualiserar frågan om dagens skattefinansierade välfärd kan upprätthållas med oförändrade skattesatser. Om det inte är fallet måste antingen

skatteuttaget höjas eller välfärdsåtagandet göras mindre generöst. Med hjälp av ett antal utvecklingsscenarier för de offentliga inkomsterna och utgifterna analyseras i detta avsnitt om och under vilka förhållanden sådana åtgärder kan bli nödvändiga. Samtliga scenarier bygger på att befolkningens storlek och sammansättning utvecklas i linje med huvudalternativet i SCB:s befolkningsprognos.

### 12.4.1 Oförändrat beteende och standard

Den första framskrivningen beskriver de offentliga finanserna i ett scenario med oförändrade beteenden och välfärdssystem. Beräkningarna ska uppfattas som en stiliserad beskrivning av hur de offentliga utgifterna och intäkterna skulle utvecklas om nuvarande skatte- och välfärdssystem bibehålls och demografin utvecklas i linje med SCB:s befolkningsprognos. Dagens välfärdssystem prövas mot morgondagens befolkning. Detta scenario används sedan som utgångspunkt när utvecklingen i övriga scenarier diskuteras. Det betyder inte att oförändrade beteenden är mer sannolikt än utvecklingen i de andra scenarierna, snarare tvärtom, men det är en referens mot vilken effekten av olika typer av förändringar kan jämföras. För att ge en bild av hur beräkningarna görs beskrivs detta scenario något mer utförligt än övriga scenarier.[130]

#### Arbetsmarknaden

Förändringarna i de offentliga finanserna framöver är starkt beroende av utvecklingen på arbetsmarknaden. I beräkningen antas att arbetskraften och sysselsättningen utvecklas i takt med den demografiska utvecklingen. Ett viktigt antagande är dessutom att strukturreformer som genomförts under denna mandatperidod gör att sysselsättningen på lång sikt är ca 2,7 procent högre än vad den skulle varit om inte dessa reformer genomförts. Utvecklingen påverkas också av att ekonomin antas återgå till ett genomsnittligt resursutnyttjande. Sammantaget ökar andelen personer i åldern 16–64 år som deltar i arbetskraften från 80,1 procent 2009 till 80,5 procent 2025. Under samma tidsperiod beräknas andelen sysselsatta öka med 2,4 procentenheter och arbetslösheten minska med 2,5 procentenheter (se tabell 12.3).

Sammantaget ökar antalet personer i arbetskraften med ca 340 000 personer från 2009 fram till 2090 och sysselsättningen med ca 437 000 personer. Under samma period ökar befolkningen i arbetsför ålder med ca 367 000 personer och antalet arbetade timmar med närmare 878 miljoner timmar.

**Tabell 12.3 Nyckeltal för arbetsmarknaden**

*Tusental personer i åldern 16–64 år respektive procent*

| | 2009 | 2015 | 2025 | 2090 |
|---|---|---|---|---|
| Befolkning | 5 972 | 5 956 | 6 030 | 6 339 |
| Arbetskraften | 4 782 | 4 861 | 4 850 | 5 119 |
| Andel i arbetskraften | 80,1 | 81,6 | 80,4 | 80,8 |
| Sysselsatta | 4 381 | 4 544 | 4 568 | 4 824 |
| Andel sysselsatta | 73,4 | 76,3 | 75,8 | 76,1 |
| Arbetslösa | 401 | 318 | 282 | 295 |
| Arbetslöshet | 8,4 | 6,5 | 5,8 | 5,8 |
| Miljoner arbetstimmar | 7 195 | 7 568 | 7 597 | 8 073 |

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Även antalet personer med transfereringsinkomster ökar mellan 2009 och 2090. Det är framför allt antalet ålderspensionärer som ökar. Ökningen är en direkt följd av befolkningsutvecklingen i kombination med att utträdesåldern från yrkeslivet i framtiden antas vara densamma som i dag.[131] För de flesta innebär detta att ålderspensionen tas ut vid 65 års ålder. Övriga personer med transfereringsinkomster minskar något som andel av befolkningen.

#### Den offentliga sektorns inkomster

Skatte- och avgiftssatser hålls konstanta efter 2014 i beräkningarna och den offentliga sektorns inkomster påverkas därefter huvudsakligen av utvecklingen på arbetsmarknaden. De primära

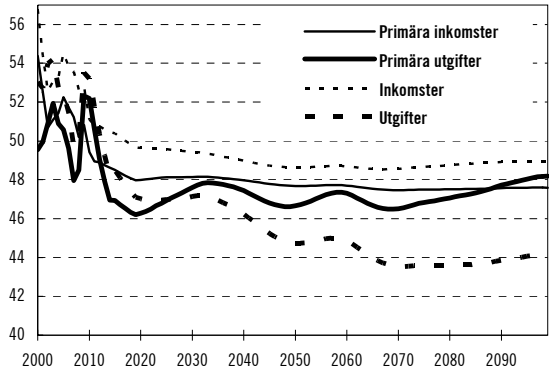
[130] I en promemoria, ”Utvidgad redovisning av bedömningen av finanspolitikens hållbarhet” ges en fördjupad redogörelse för utvecklingen i övriga scenarier, samt de framskrivningsprinciper och modeller som används. Se www.regeringen.se.

[131] I det nya pensionssystemet finns incitament till fortsatt arbete som gör det rimligt att anta att den effektiva pensionsåldern kommer att stiga över tiden (se avsnittet Högre utträdesålder under 12.4.3 nedan).

offentliga inkomsterna,[132] som 2009 utgjorde 50,8 procent av BNP, beräknas minska till 48,6 procent av BNP 2014. Därefter minskar de primära offentliga inkomsterna ytterligare något till 48,2 procent av BNP 2030 och 47,6 procent av BNP 2090 (se diagram 12.11).

**Diagram 12.11 Primära och totala offentliga utgifter och inkomster i scenariot med oförändrat beteende**

*Procent av BNP*



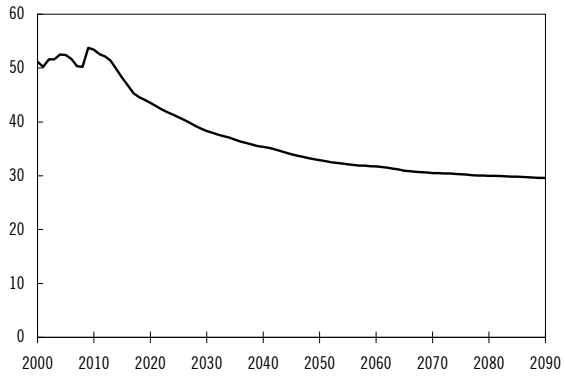

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

## Den offentliga sektorns utgifter

De primära offentliga utgifterna,[133] som 2009 motsvarade 52,3 procent av BNP, beräknas minska till 47,0 procent av BNP 2014 för att sedan öka till 47,7 procent av BNP 2090. Den snabba nedgången i utgiftskvoten inledningsvis beror på att konjunkturläget förbättras, och att utgifterna för bl.a. arbetsmarknadsrelaterade transfereringar då minskar samtidigt som BNP, nämnaren i utgiftskvoten, växer snabbt. Ökningen i antalet äldre påverkar särskilt utgifterna för sjukvård och äldreomsorg på längre sikt, medan förändringarna i ålderspensionsutgifterna är relativt små.

**Diagram 12.12 Ålderspension per person 65 år och äldre**

*Procent av genomsnittlig lön*




Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Pensionsutgifterna beräknas minska från 9,2 procent av BNP 2009 till 8,0 procent 2035, för att sedan fortsätta minska till 7,2 procent 2090. Det är 1990-talets pensionsreform som gör att uppgången i antalet äldre får en relativt begränsad effekt på pensionsutgifterna. Pensionsåldern antas vara konstant i beräkningen, vilket innebär att den genomsnittliga pensionen blir mindre när medellivslängden ökar (se diagram 12.12).[134] Dessutom är premiepensionssystemet en del av hushållens sparande enligt nationalräkenskaperna, vilket gör att pensionsutgifterna hamnar på en lägre nivå.[135]

Utgifterna för sjukvård, handikapp- och äldreomsorg beräknas öka från 11,1 procent av BNP 2009 till drygt 12,6 procent av BNP 2090. Det sätt på vilket personer av olika ålder och kön utnyttjar de offentliga tjänsterna antas inte ändras över tiden. Exempelvis antas en 75-årig kvinna använda lika mycket sjukvårds- och äldreomsorgstimmar 2090 som i dag. När de äldre blir fler ökar därmed kostnaderna för sjukvård och äldreomsorg. Eftersom yngrekvoten minskar något sjunker utgifterna för barnomsorg och utbildning från 7,5 procent av BNP 2009 till 6,4 procent av BNP 2090. Sammantaget beräknas den offentliga konsumtionen minska från 28,1 procent av BNP

[132] Med primära inkomster avses alla inkomster utom kapitalavkastning.

[133] Med primära utgifter avses alla utgifter utom skuldräntor.

[134] Pensionssystemets regler gör att den utbetalda pensionen minskar när medellivslängden ökar om pensionsåldern är oförändrad.

[135] EU:s statistikorgan EUROSTAT bestämde att sparandet i premiepensionssystemet från och med 2007 ska ses som en del av hushållens sparandet i nationalräkenskaperna. På sikt beräknas den genomsnittliga premiepensionen uppgå till ca 20 procent av den genomsnittliga statliga ålderspensionen.

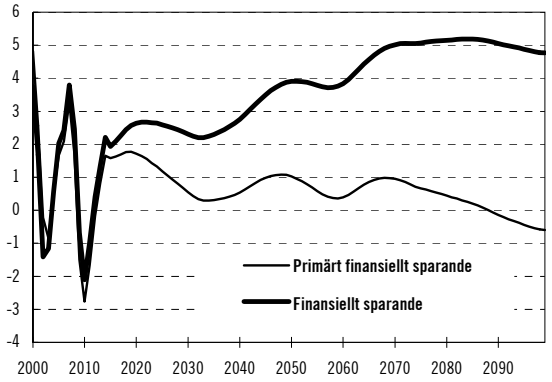
2009 till 25,5 procent av BNP 2015. Denna nedgång i konsumtionskvoten beror till stor del på att BNP förväntas växa snabbt när konjunkturläget förbättras. Därefter ökar konsumtionskvoten åter gradvis till 27,6 procent av BNP 2090 (se diagram 12.6).

### Finansiellt sparande och den offentliga finansiella nettoställningen

Det finansiella sparandet i den offentliga sektorn uppgick 2009 till -0,8 procent av BNP och väntas minska till -2,1 procent av BNP 2010. Under 2011–2014 antas ekonomin gradvis anpassa sig mot ett mer normalt resursutnyttjande med högre sysselsättning och lägre arbetslöshet. Detta innebär att inkomsterna ökar och att utgifterna minskar kraftigt dessa år. År 2014 beräknas det finansiella sparandet uppgå till 2,2 procent av BNP.

**Diagram 12.13 Finansiellt och primärt sparande i scenariot med oförändrat beteende**

*Procent av BNP*




Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

På lång sikt förstärks det finansiella sparandet ytterligare i scenariot utan beteendeförändringar och når 5,0 procent av BNP 2090 (se diagram 12.13). Till följd av det starka finansiella sparandet förbättras den offentliga sektorns nettoställning från tillgångar motsvarande ca 15 procent av BNP 2009 till över 110 procent av BNP 2090.

### Finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

Det offentliga sparandet som andel av BNP blir på sikt mycket högt i scenariot utan beteendeförändringar (se diagram 12.13), vilket resulterar i en kraftigt förstärkt tillgångsställning. Det mycket höga sparandet som är en konsekvens av oförändrade regler och beteenden på lång sikt skulle kunna tolkas som att det finns utrymme för en budgetförsvagning om beräkningsantagandena skulle bli verklighet. Det bekräftas dock inte av S2-indikatorn räknad till 2011 som är 0 i detta scenario (se tabell 12.4), vilket innebär att det inte finns utrymme för någon budgetförsvagning utan att finanspolitiken blir långsiktigt ohållbar.[136]

S2-indikatorns värde kan delas upp i tre delar, en del som beror på den finansiella ställningen startåret, en del som beror på det diskonterade nuvärdet av de primära saldon som uppkommer under åren 2011–2099, och slutligen en del som beror på ett antagande om oförändrade primärsaldon under åren därefter. I scenariot utan beteendeförändringar är dessa delar -0,1, -0,3 respektive 0,4 (-0,1 + -0,3 + 0,4 = 0). Således indikerar den starka sparandeutvecklingen fram till 2099 att en permanent budgetförsvagning motsvarande ca 0,4 procent av BNP är möjlig, medan antagandet att det negativa primära sparandet 2099 är oförändrat efter detta år innebär att så inte är fallet.

## 12.4.2 Faktorer som försvagar finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

De offentliga inkomsterna och utgifterna påverkas av ett antal andra faktorer än den demografiska utvecklingen. I scenariot utan beteendeförändringar förutsätts att den offentliga konsumtionen utvecklas i takt med den demografiska utvecklingen och att befolkningen arbetar något mer än i dag till följd av en utbudsstimulerande sysselsättningspolitik. Det finns dock mycket som tyder på att efterfrågan på välfärd kan öka snabbare än vad som är demografiskt motiverat och att befolkningen kan komma att vilja arbeta mindre. I detta avsnitt analyseras hur dessa och några andra möjliga utvecklingsförlopp påverkar de offentliga finanserna.

[136] S2 beräknas utifrån den offentliga sektorns förväntade finansiella ställning 2011, och de primära saldon som uppkommer i scenariot. Valet av startår görs utifrån att 2011 är det första år under vilket en omläggning av finanspolitiken i enlighet med S2-indikatorns värde är möjlig.

### Ökad efterfrågan på välfärd

Det tycks vara ett stabilt mönster såväl i Sverige som internationellt att den offentliga konsumtionen har ökat snabbare än vad som motiveras av enbart demografiska faktorer.[137] Om den offentliga konsumtionen i Sverige hade vuxit i takt med demografin 1980–2007 skulle den ha ökat med 0,5 procent per år i genomsnitt i volymtermer. I stället ökade den med 1,2 procent per år i genomsnitt.

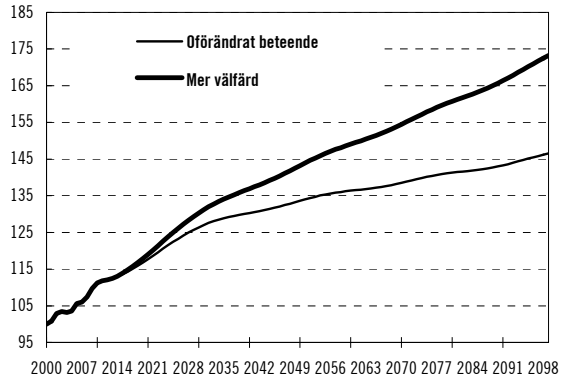
Det kan finnas flera anledningar till att den offentliga konsumtionen ökar snabbare än vad som kan motiveras av demografin. En förklaring är att ett ökat välstånd i sig medför högre efterfrågan på välfärdstjänster (detta fenomen brukar kallas för Wagners lag). En annan förklaring är att den teknologiska utvecklingen skapar nya behov, vilket leder till en ökad efterfrågan. Exempelvis kan medicinska framsteg öka trycket på att tillhandahålla nya behandlingar inom sjuk- och hälsovården.[138]

Oavsett vad som förklarar ökningen av den offentliga konsumtionen kommer en fortsättning av denna utveckling att med stor sannolikhet leda till hållbarhetsproblem för de offentliga finanserna. I ett alternativscenario (mer välfärd) antas att den kommunala konsumtionen ökar 0,25 procent snabbare i volym per år än vad som är demografiskt motiverat. I stället för att öka med ca 47 procent fram till 2100 ökar den med 74 procent jämfört med 2000 (se diagram 12.14).

Detta leder till en kraftig försämring av S2-indikatorn, med motsvarande 5,6 procentenheter jämfört med scenariot utan beteendeförändringar (se tabell 12.4).

**Diagram 12.14 Offentlig konsumtion**

*Index, 2000=100*

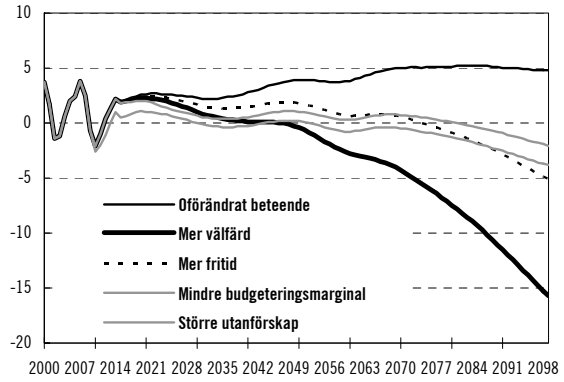



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Scenariot innebär att det finansiella sparandet blir negativt från och med 2050 (se diagram 12.15). Det finansiella sparandet ligger 2075 på ca -6 procent av BNP och underskotten ökar därefter i allt snabbare takt. Finanspolitiken i detta scenario är därmed tydligt ohållbar.

**Diagram 12.15 Finansiellt sparande i olika scenarier**

*Procent av BNP*




Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### Ökad efterfrågan på fritid

Mycket tyder på att ett ökat ekonomiskt välstånd även kan leda till en ökad efterfrågan på fritid, exempelvis genom att arbetstiden minskar eller att utträdet ur arbetskraften tidigareläggs.[139] Den genomsnittliga arbetstiden per person i

[137] Se exempelvis Långtidsutredningen 2008 (SOU 2008:105 s. 171), budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1 Förslag till statsbudget, finansplan m.m. avsnitt 8.4.3)och Börjessson, Välfärdsmysteriet? - Kommunsektorns utveckling 1980–2005, Sveriges kommuner och landsting, 2008.

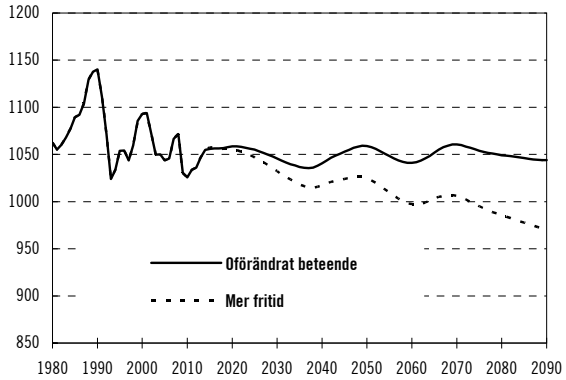
[138] OECD, Projecting OECD health and long-term care expenditures: what are the main drivers, OECD Economics Department Working Paper 477, 2006.

[139] Se exempelvis Zilibotti, F. "Economic Possibilities for Our Grandchildren" 75 Years after: A Global Perspective, Working Paper 344, University of Zurich, 2007.

åldern 15–74 år minskade med ca 2,4 procent mellan 1980-talet och 2000-talets första decennium (se diagram 12.16).[140] Under samma period ökade den genomsnittliga inkomsten realt med drygt 2 procent per år.

**Diagram 12.16 Arbetade timmar per person i åldern 15–74 år**

*Timmar*




Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Om fritiden ökar och antalet arbetade timmar minskar leder detta till lägre skatteinkomster och en försämring av hållbarheten. I ett alternativscenario (ökad fritid) antas att den genomsnittliga arbetstiden sjunker gradvis när BNP och hushållens konsumtionsmöjligheter ökar. Medelarbetstiden, definierad som antalet arbetade timmar per sysselsatt, antas minska med 0,1 procent per år i jämförelse med utvecklingen i scenariot utan beteendeförändringar. Som en följd av detta antagande försämras hållbarheten med 2 procentenheter jämfört med scenariot utan beteendeförändringar (se tabell 12.4). Den antagna minskningen av den genomsnittliga arbetstiden är relativt liten jämfört med minskningen mellan 1980-talet och 2000-talets första decennium. Om den historiska minskningen i medelarbetstiden fortsätter framöver kan det leda till en ännu kraftigare försämring av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.

### En mindre budgeteringsmarginal

I scenariot med oförändrat beteende antas de budgeteringsmarginaler som prognostiseras för 2011–2014 blir bestående även när dessa år en gång blir budgetår. Budgeteringsmarginalen blir därmed mycket stor i historisk jämförelse. I en alternativ beräkning antas budgeteringsmarginalerna minska så att de i efterhand uppgår till en procent av de takbegränsade utgifterna. Det innebär att både den statliga konsumtionen, statsbidragen till kommunerna och övriga transfereringar blir högre. Högre statsbidrag innebär i sin tur att kommuner och landsting kan öka sin konsumtion utan att bryta mot kravet på god ekonomisk hushållning. Denna högre initiala utgiftsnivå skrivs sedan fram med demografin från 2015, dvs. utgiftsökningen antas vara permanent.

Till viss del kommer de ökade utgifterna även att generera ökade inkomster eftersom t.ex. vissa transfereringar är skattepliktiga.[141] I beräkningen har antagits att en ökning av utgifterna med 100 kronor ger upphov till en inkomstökning motsvarande 33 kronor. En sådan permanent utgiftsökning innebär att det offentliga sparandet blir lägre än i scenariot utan beteendeförändringar och att skuldkvoten därmed blir högre på sikt. S2 försämras till 1,2 procent av BNP.

### Ett större utanförskap

Ett minskat utanförskap har stor betydelse för de offentliga finanserna. Regeringen har genomfört omfattande reformer i syfte att öka antalet personer i arbete och minska utanförskapet. Det råder dock osäkerhet om storleken på effekterna. Även i avsaknad av reformer är det osäkert hur sysselsättningsgraden, jämviktsarbetslösheten, sjukfrånvarograden och andelen i förtida pension, etc. utvecklas.

I ett alternativt scenario antas att arbetslösheten framöver blir en procentenhet högre än i scenariot med oförändrat beteende. Arbetskraftsdeltagandet är en procent lägre och därmed blir sysselsättningsgraden två procentenheter lägre än vad ett oförändrat beteende skulle ge. Sjukfrånvaron och antalet personer i sjuk- och

[140] Det genomsnittliga antalet arbetade timmar per person i åldern 15–74 år var 1 088 timmar under perioden 1980–1989, vilket minskade till 1 062 timmar 2000–2009.

[141] De högre utgifterna har dock inte antagits påverka BNP:s tillväxttakt.

aktivitetsgaranti antas vara 10 procent lägre än vad en demografisk framskrivning från 2015 resulterar i. Förändringen antas ske gradvis under en tioårsperiod från 2015. Antalet arbetade timmar blir på sikt ca 2,5 procentenheter lägre i detta scenario.

Färre personer i arbete och fler som är beroende av olika typer av inkomstbortfallsförsäkringar gör att det offentliga sparandet försämras. Skuldkvoten motsvarar 0 procent av BNP 2090 i detta scenario, och S2 är lika med 1,0 procent av BNP.

### 12.4.3 Faktorer som förbättrar finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

I detta avsnitt analyseras ett antal potentiella alternativ för att mildra eventuella hållbarhetsproblem. Först analyseras effekterna av produktivitetstillväxt i produktionen av de skattefinansierade tjänsterna. Om antalet utbildnings- och omsorgstjänster kan ökas utan en lika stor ökning av antalet arbetstimmar skulle det vara mycket betydelsefullt när andelen äldre ökar. Därefter behandlas frågan om en förbättrad hälsa hos befolkningen kan minska trycket på de offentliga finanserna. Ett annat viktigt beräkningsantagande är hur priset på den offentliga konsumtionen utvecklas. Om prisutvecklingstakten är lägre än vad som antas i scenariot utan beteendeförändringar förbättras finanspolitikens hållbarhet, allt annat lika. Avslutningsvis beskrivs hur olika förbättringar på arbetsmarknaden kan stärka hållbarheten.

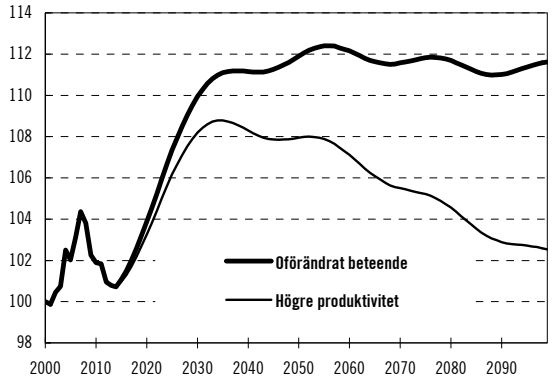
#### Produktivitetstillväxt i den skattefinansierade produktionen

Högre ekonomisk tillväxt nämns ibland som en potentiell lösning på eventuella hållbarhetsproblem. Ekonomisk tillväxt som uppkommer till följd av ökad produktivitet i näringslivet förbättrar dock i regel inte finanspolitikens hållbarhet, även om det leder till en högre välfärdsnivå. Högre produktivitet innebär att inkomsterna i samhället ökar och därmed även skatteinkomsterna. Men även de offentliga utgifterna ökar. Det är en följd av att löneutvecklingen i den offentliga sektorn antas följa utvecklingen i näringslivet och att även transfereringarna i stor utsträckning följer löneutvecklingen på sikt. De offentliga välfärdssystemen bidrar således till att fördela ett ökat välstånd, till följd av produktivitetsförbättringar i näringslivet, på såväl förvärvsarbetande som icke-förvärvsarbetande. Det innebär emellertid samtidigt att de offentliga finanserna inte förbättras påtagligt av en snabbare produktivitetstillväxt i näringslivet.

Om produktiviteten i stället ökar i produktionen av de skattefinansierade tjänsterna skulle detta vara av stor betydelse för de offentliga finanserna. Det gäller både om den del av tjänsterna som produceras i näringslivet (privatproducerad vård och omsorg) kan produceras mer effektivt, och detta leder till lägre kostnader när dessa upphandlas, och om produktionen i offentlig regi kan effektiviseras.

**Diagram 12.17 Arbetade timmar i offentlig sektor**

*Index, 2000=100*




Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

I ett alternativt scenario antas att produktiviteten i produktionen av de skattefinansierade tjänsterna ökar med 0,1 procent per år. Det innebär att det på sikt kommer att vara färre personer sysselsatta inom exempelvis vård och omsorg, men att samma antal tjänster trots det kan produceras, vilket förbättrar de offentliga finanserna påtagligt. Diagram 12.17 visar att antalet arbetade timmar i den offentliga sektorn ökar med ca 12 procent på lång sikt jämfört med 2000 om produktiviteten är oförändrad i den offentliga sektorn, medan de endast ökar med ca 8 procent fram till 2030 för att sedan åter minska om produktiviteten ökar. De offentliga nettotillgångarna motsvarar då ca 180 procent av BNP 2099 och S2-indikatorn är -0,9 procent.

### Mindre behov av vård och omsorg

I scenariot utan beteendeförändringar antas att nyttjandemönstren för de offentliga tjänsterna är oförändrade över tiden. Det sätt på vilket exempelvis sjukvården nyttjas av en genomsnittlig individ av en given ålder och kön är därmed oförändrat. En invändning mot bedömningen att fler äldre och en högre förväntad medellivslängd leder till högre utgifter för vård och omsorg är att de äldre gradvis blir friskare. Kostnaderna för vård och omsorg ökar snarare mot slutet av livet än med ökande ålder. Att räkna med oförändrade utnyttjandemönster överdriver kostnadstrycket enligt detta synsätt.

I scenariot förbättrad hälsa förskjuts de åldersspecifika kostnaderna för vård och omsorg uppåt i åldrarna i takt med att medellivslängden ökar. Medellivslängden för män väntas exempelvis öka med 5 år fram till 2090. I scenariot antas därför att vård- och omsorgsbehovet för en 80-årig man 2090 är detsamma som för en 75-årig man 2009. Detta gör att S2-indikatorn är -0,6 procent av BNP i detta scenario.

Det bör noteras att det inte är självklart att vårdbehovet vid olika åldrar minskar när medellivslängden ökar. Medicinska landvinningar gör att fler uppnår en hög ålder trots dålig hälsa, vilket skulle kunna leda till att det genomsnittliga vårdbehovet vid olika åldrar ökar.[142]

### En långsammare kostnadsutveckling inom den skattefinansierade produktionen

I beräkningen utan beteendeförändringar antas kostnaderna för att producera de offentliga tjänsterna öka i takt med timlönerna i ekonomin. Eftersom även kostnaderna för den del av de skattefinansierade välfärdstjänsterna som produceras i näringslivet (privata daghem, äldreomsorg, etc.) antas öka i takt med timlönerna samtidigt som avgiftsfinansieringsgraden hålls konstant, betyder det att även priset på den offentliga konsumtionen ökar i takt med timlönen i detta scenario.

I en alternativ beräkning antas att den offentliga sektorn kan dra nytta av en del av den genomsnittliga produktivitetstillväxten i ekonomin i form av en mer gynnsam prisutveckling på de insatsvaror som används för att producera de offentliga tjänsterna. Om det är fallet, eller om prisökningstakten på de tjänster som upphandlas från näringslivet är lägre än timlöneökningstakten, kommer kostnaderna för att producera de skattefinansierade tjänsterna att öka i långsammare takt än timlönerna. I det alternativa scenariot antas priset på den offentliga konsumtionen öka i takt med en kombination av löneutvecklingen och KPI, där löneutvecklingen bidrar med 90 procent till utvecklingen och KPI med 10 procent i kommunsektorn. I staten är motsvarande andelar 80 respektive 20 procent. Om den lägre prisökningstakten är permanent leder detta antagande på sikt till betydligt lägre kostnader för att producera samma mängd skattefinansierade tjänster som i scenariot med oförändrat beteende. Om skatteuttaget är detsamma leder det i sin tur till en mer gynnsam långsiktig sparandeutveckling. S2-indikatorn är -1,9 procent av BNP i detta scenario.

### Förbättringar på arbetsmarknaden

Antalet arbetade timmar är centralt för finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Regeringens strategi för att höja sysselsättningen och antalet arbetade timmar redovisas i avsnitt 5. Av den nedanstående analysen framgår att detta arbete är av stor vikt för finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.

### Högre utträdesålder

Fram till 2090 väntas den återstående medellivslängden vid 65 års ålder öka med 5,0 år för män och med 3,6 år för kvinnor.[143] En stigande medellivslängd och förbättrad hälsa bland de äldre möjliggör för människor att arbeta längre upp i åldrarna. Utträdesåldern från arbets-

[142] Se exempelvis Klevmarken och Lindgren red., Simulating an Ageing Population – A microsimulation approach applied to Sweden, Contributions to Economic Analysis 285, Emerald Publishing, 2008.

[143] Enligt Finanspolitiska rådet kan utträdesåldern beräknas öka med 1,59 år för män och 1,39 år för kvinnor fram till 2024 när alla generationer omfattas av det nya pensionssystemet (Finanspolitiska rådet, Svensk finanspolitik, 2009).

marknaden kan därför förväntas öka. Till detta bidrar att pensionssystemet ger ekonomiska drivkrafter att senarelägga pensioneringen. Detta är dels en följd av att pensionen blir högre ju senare den tas ut, dels en följd av att fler år i arbete ger en större pensionsrätt. Det finns således skäl att tro att både utträdesåldern och pensionsåldern blir högre och att antalet år i arbete kommer att öka, vilket ger ett högre antal arbetade timmar.[144] En högre utträdesålder medför även lägre utgifter i olika sociala ersättningssystem.

I alternativscenariot högre utträdesålder antas att utträdesåldern successivt ökar med drygt två år fram till 2090. Detta motsvarar hälften av ökningen i medellivslängden. Därmed ökar den effektiva äldrekvoten inte lika snabbt, utan ligger på 43 procent 2090, jämfört med 50 procent i scenariot med oförändrat beteende. Detta innebär att S2-indikatorn är -1,3 i detta scenario. Det finansiella sparandet är starkare under hela perioden jämfört med scenariot utan beteendeförändringar och ligger 2090 på närmare 11 procent av BNP.

### Lägre inträdesålder

Inträdesåldern på arbetsmarknaden blir allt högre.[145] Detta beror till stor del på att fler personer utbildar sig längre, men även på att övergången från avslutad utbildning till arbete tar längre tid. Denna utveckling belastar de offentliga finanserna genom högre transfereringar och utgifter för utbildning, men även genom lägre skatteintäkter. Mot detta ska ställas att personer med högre utbildning har en högre produktivitet och anställbarhet, vilket höjer skatteintäkterna och sänker kostnaderna för de offentliga trygghetssystemen i framtiden.

En lägre inträdesålder kan uppnås genom att genomströmningen i utbildningen blir snabbare, genom att tiden mellan avslutad utbildning och arbete blir kortare eller genom att det blir vanligare att kombinera arbete och studier. I scenariot med lägre inträdesålder sänks den genomsnittliga inträdesåldern med ett år fram till 2023, från 21,2 år till 20,2 år, genom en höjning av arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsandelen i åldersgruppen 15–29 år.[146] Detta innebär att S2-indikatorn är -0,7 procent av BNP i detta scenario.

### Bättre integration

Som framgick av beskrivningen av den förväntade demografiska utvecklingen i avsnitt 12.3 skulle antalet personer i förvärvsaktiv ålder minska utan invandring. Personer som är födda utomlands har samtidigt i genomsnitt en lägre sysselsättningsgrad och en högre arbetslöshet än de som är födda i Sverige. Även om anknytningen till arbetsmarknaden förbättras med antalet år en individ lever i Sverige så består ofta skillnaderna. Bland de utrikes födda var sysselsättningsgraden 64,4 procent 2008, medan arbetslösheten uppgick till 12,1 procent. Motsvarande siffror för svenskfödda var 77,9 procent respektive 5,1 procent. Det finns därför en stor potential att höja sysselsättningen och minska arbetslösheten genom förbättrad integration. Därmed skulle de offentliga inkomsterna stiga och vissa offentliga utgifter minska.

I scenariot bättre integration antas att arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad bland utrikes födda på sikt närmar sig nivåerna för de svenskfödda. Skillnaderna antas minska med drygt 1/3 fram till 2025. På sikt innebär det att sysselsättningen är 1,7 procent högre än i scenariot med oförändrat beteende, och att antalet arbetade timmar är 1,6 procent högre. En sådan utveckling leder till att hållbarheten mätt med S2-indikatorn är -0,6 procent av BNP i detta scenario.

[144] Utträdesålder och pensionsålder är två olika begrepp. Utträdesåldern är den ålder då individen lämnar arbetskraften. Pensionsåldern är den ålder från vilken individen tar ut sin allmänna pension. Utträdesåldern sammanfaller med pensionsåldern för många individer.

[145] Av de som föddes i slutet av 1960-talet hade 70 procent ett första ”riktigt jobb” innan 21 års ålder (med ett ”riktigt jobb” avses att årsarbetsinkomsten är minst hälften av årsinkomsten för en typisk 45-åring). För dem som föddes i början av 1980-talet var motsvarande andel ca 45 procent. (Erikson, Nordström Skans, Sjögren och Åslund, Ungdomars och invandrades inträde på arbetsmarknaden 1985–2003, IFAU Rapport 2007:18).

[146] Inträdesåldern beräknas som den åldern då en 31-åring (som redan deltar i arbetskraften) i genomsnitt skulle haft sitt första inträde på arbetsmarknaden, om det givna årets förvärvsmönster i olika åldrar varit konstant. Med inträde på arbetsmarknaden avses här deltagande i arbetskraften enligt SCB:s arbetskraftsundersökningar.

## 12.5 Är finanspolitiken långsiktigt hållbar?

Tabell 4.2 sammanfattar S2-indikatorns värde i samtliga scenarier och delar även upp den i tre delar utifrån när i tiden effekten på indikatorn uppkommer. Den första komponenten är effekten av den offentliga sektorns finansiella nettotillgångar 2011, som är densamma i alla beräkningar och motsvarar ca 15 procent av BNP. Denna tillgångstock sänker S2-indikatorn med en tiondels procentenhet av BNP (se kolumn 2 i tabell 12.4), vilket kan tolkas som att denna förmögenhet motsvarar en möjlig permanent budgetförsvagning om 0,1 procent av BNP. Den tredje kolumnen visar effekten på S2 av de primärsaldon som beräknas i scenariot för åren 2011–2099 och den sista kolumnen effekten på S2 av antagandet att primärsaldot 2099 blir bestående under alla år därefter.

**Tabell 12.4 S2-indikatorn i de olika scenarierna**

*Procent av BNP*

| | S2 | Finansiell ställning 2011 | Primär-saldon 2011-2099 | Primär-saldon efter 2099 |
|---|---|---|---|---|
| Oförändrat beteende | 0,0 | -0,1 | -0,3 | 0,4 |
| Mer välfärd | 5,6 | -0,1 | 0,4 | 5,2 |
| Mer fritid | 2,1 | -0.1 | 0,2 | 2,0 |
| Mindre budgeteringsmarginal | 1,2 | -0,1 | 0,2 | 1,1 |
| Större utanförskap | 1,0 | -0,1 | 0,1 | 0,9 |
| Högre produktivitet | -0,9 | -0,1 | -0,5 | -0,3 |
| Förbättrad hälsa | -0,6 | -0,1 | -0,5 | -0,1 |
| Lägre prisökningstakt | -1,9 | -0,1 | -0,7 | -1,1 |
| Högre utträdesålder | -1,3 | -0,1 | -0,7 | -0,5 |
| Lägre inträdesålder | -0,7 | -0,1 | -0,6 | 0,0 |
| Bättre integration | -0,6 | -0,1 | -0,6 | 0,0 |

Källa: Egna beräkningar.

Sammantaget visar tabell 12.4 att finanspolitikens långsiktiga hållbarhet är god i Sverige. I scenariot med oförändrat beteende är S2-indikatorn 0, vilket indikerar att inkomster och utgifter är i långsiktig balans och att inga förändringar av finanspolitiken behöver göras för att denna ska vara långsiktigt hållbar i strikt mening. Efter detta scenario redovisas S2 i fyra scenarier med en mer ogynnsam offentligfinansiell utveckling. S2 ökar i dessa med mellan 1 och 5,6 procent av BNP. Framför allt scenariot med en ständigt ökande ambitionsnivå för de skattefinansierade tjänsterna utöver demografin (mer välfärd) har ett S2-värde som pekar på att en kraftig obalans uppstår vid oförändrade skatter. I detta och de andra scenarierna med ett högre S2-värde uppkommer merparten av effekten dock först på mycket lång sikt, dvs. det är värdet i den sista kolumnen i tabell 12.4 som drar upp S2-indikatorn.

I den nedre delen av tabell 12.4 redovisas sedan S2:s värden i scenarierna med en mer gynnsam offentlig-finansiell utveckling. Av denna framgår att det är betydelsefullt om de möjligheter som finns att producera välfärdstjänster mer effektivt utnyttjas (högre produktivitet), och att en gynnsam utveckling på arbetsmarknaden stärker de offentliga finanserna påtagligt. En ytterligare faktor som har stor betydelse för hållbarheten är i vilken takt den offentliga sektorns kostnader för tjänsteproduktionen ökar. Ett antagande om en lägre prisökningstakt sänker S2-indikatorn påtagligt. En intressant iakttagelse är också att en större del av S2:s värde förklaras av utvecklingen fram till 2099 i dessa scenarier, än i scenarierna i tabellens övre halva (tredje kolumnens värden är relativt sett större).

Det övergripande budskap som framkommer från tabell 12.4 är känt sedan tidigare. Finanspolitikens hållbarhet förbättras om arbetskraftutbudet ökar generellt, eller om kraven på den offentliga sektorn minskar. Ökad effektivitet och en lägre kostnadsutveckling i produktionen av de skattefinansierade tjänsterna är också betydelsefullt. På motsvarande sätt försämras finanspolitikens hållbarhet om arbetskraftutbudet minskar eller om kraven på det som produceras blir högre. Trots att finanspolitiken är hållbar i de flesta scenarierna (absolutvärdet på S2 är mindre än 1) så kvarstår ändå risker som kan äventyra hållbarheten. Hållbarhetsberäkningarna är känsliga för förändringar i utgångsläget och för regelförändringar som styr de framtida offentliga inkomsterna och utgifterna. Det är därför viktigt att fortsätta analysera dessa risker.

### Internationella bedömningar av finanspolitikens hållbarhet

Slutsatsen att finanspolitiken är långsiktigt hållbar i Sverige stöds också av bedömningar som gjorts av internationella organisationer. Både OECD och EU-kommissionen gör

löpande bedömningar av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet i ett antal länder.[147] EU-kommissionen beräknade 2009 att S2-indikatorn för Sverige var 1,8 procent av BNP, vilket innebär att en budgetkonsolidering motsvarande 1,8 procent av BNP måste genomföras för att garantera finanspolitikens långsiktiga hållbarhet (se tabell 12.5).[148] Detta kan jämföras med ett genomsnitt för samtliga EU-länderna på 6,5 procent av BNP. Tabell 12.5 visar också att många länder har ett S2-värde som ligger betydligt över det maximala värdet som rapporteras i det mest ogynnsamma alternativet i tabell 12.4. Baserat på S2-indikatorns värde och ett antal andra faktorer delar EU-kommissionen in medlemsländerna i tre grupper efter risken för att landets finanspolitik är långsiktigt ohållbar. Sverige hamnar då i gruppen där risken är lägst tillsammans med bl.a. Danmark och Finland.

OECD och EU-kommissionen tar även fram hållbarhetsmått som baserar sig på att skulden ska stabilisera sig på en viss nivå vid ett givet framtida år.[149] EU-kommissionen beräknar exempelvis att det räcker med en permanent budgetförstärkning motsvarande 0,2 procent av BNP i dag för att Maastrichtskulden i Sverige ska stabilisera sig på 60 procent av BNP 2050. OECD har på ett liknande sätt beräknat att om den offentliga skulden i Sverige ska hållas konstant på 2008 års nivå från och med 2050 är en permanent ofinansierad utgiftsökning eller skattesänkning på 0,6 procent av BNP möjlig. I alla ovannämnda jämförelser tillhör Sverige de länder som är bäst rustade att möta de demografiska utmaningarna.

**Tabell 12.5 EU-kommissionens bedömning av S2**

*Procent av BNP*

| | |
|---|---|
| Danmark | -0,2 |
| Ungern | -0,1 |
| Italien | 1,4 |
| Sverige | 1,8 |
| Polen | 3,2 |
| Finland | 4,0 |
| Tyskland | 4,2 |
| Österrike | 4,7 |
| Belgien | 5,3 |
| Portugal | 5,5 |
| Frankrike | 5,6 |
| Nederländerna | 6,9 |
| Slovakien | 7,4 |
| Tjeckien | 7,4 |
| Spanien | 11,8 |
| Storbritannien | 12,4 |
| Luxemburg | 12,5 |
| Grekland | 14,1 |
| Irland | 15,0 |
| **EU27** | **6,5** |

Anm.: Indikatorn anger den permanenta förbättring av ett lands finansiella sparande som krävs för att de offentliga finanserna ska vara långsiktigt hållbara. Ett negativt värde betyder att finanserna tål en budgetförsvagning och trots det är hållbara.
Källa: EU-kommissionen, ”Sustainability Report 2009”.

### Alla typer av långsiktiga obalanser är inte skäl för att lägga om finanspolitiken

En stor del av de skattefinansierade välfärdssystemen kan liknas vid ett implicit kontrakt mellan medborgare i olika åldrar. När man är ung får man tillgång till barnomsorg och utbildning, när man blir äldre till olika typer av vård- och omsorgstjänster. De olika tjänsterna finansieras av skatteinbetalningar som till avgörande delen görs av personer i yrkesverksam ålder. För att de som är i yrkesverksam ålder ska vara villiga att betala i internationell jämförelse höga skatter krävs ett förtroende för att systemen kommer att finnas där även när de kommer att behöva utnyttja dem. Systemen måste uppfattas som långsiktigt hållbara.

När olika åldersklasser varierar i storlek uppkommer spänningar. Om antalet personer i yrkesverksam ålder minskar i relation till antalet äldre blir försörjningsbördan för de yrkesverksamma tyngre, allt annat lika. Om en sådan förändring är känd i förväg kan den mötas

[147] OECD, Economic Outlook Interim Report, Paris, 2009 och EU-kommissionen, Sweden: Sustainability Report 2009, Bryssel, 2009.

[148] EU-kommissionens beräkningar av S2-indikatorn skiljer sig på ett antal punkter från de beräkningar som görs i denna proposition. För det första använder EU-kommissionen den offentliga sektorns bruttoskuld i beräkningarna, och inte nettoställningen vilket görs i denna proposition. Det är teoretiskt sett mer korrekt att utgå från nettoställningen, då man i annat fall helt bortser ifrån den offentliga sektorns finansiella tillgångar. Vidare skiljer sig antaganden kring den offentliga sektorns och svensk ekonomis utveckling åt. Exempelvis antar EU-kommissionen att den ökade medellivslängden medför bättre hälsa och därmed lägre vårdkostnader vid given ålder. EU-kommissionen utgår också från Eurostats befolkningsprognos för Sverige och inte SCB:s. En annan skillnad är att beräkningarna i denna proposition i större utsträckning beaktar det svenska regelverket samt aviserade reformer.

[149] Detta mått är den s.k. S1-indikatorn.

genom ett högre sparande i den offentliga sektorn under år när många är yrkesverksamma och få äldre. När sedan den omvända relationen inträder kan sparandet i den offentliga sektorn minskas. Genom att hålla skatteuttaget och välfärdsutbudet konstant och låta sparandet i den offentliga sektorn variera över tiden skapas förutsättningar för effektivitet och rättvisa.[150]

Detta betyder dock inte att alla framtida förändringar i förmågan att skattefinansiera välfärdstjänster bör mötas av finanspolitiska åtgärder i dag. Syftet med en framåtblickande analys av finanspolitikens effekter är att ge framtida generationer samma möjligheter att tillhandahålla en skattefinansierad välfärd som vi har i dag. Samtidigt som den offentliga skuldkvoten ska tillåtas variera över tiden för att jämna ut demografiskt motiverade skillnader i betalningsförmågan, bör vi inte lämna efter oss en högre statsskuld och större räntebetalningar per framtida skattebetalare. Det är inte heller motiverat att lämna efter oss en förbättrad nettoställning som gör den framtida försörjningsbördan lättare än dagens.

Den svåra frågan är således vilka framtida förändringar som bör beaktas när finanspolitiken utformas i dag, och vilka vi kan lämna till framtida generationer att själva ta hand om. En utgångspunkt vid en sådan avvägning är ambitionen att olika åldersklasser ska ges likvärdiga förhållanden. Det är således inte rimligt att ta hänsyn till framtida ambitionshöjningar när dagens finanspolitik läggs fast. Om framtida generationer exempelvis efterfrågar en högre standard inom det skattefinansierade tjänsteutbudet, t.ex. fler läkartimmar för en given diagnos eller fler lärartimmar per barn i en viss ålder, motiverar inte detta en förändring av finanspolitiken i dag. Det är inte heller rimligt att låta en framtida permanent ökning av medellivslängden resultera i högre offentliga utgifter, och att försöka möta en sådan utveckling med ett högre offentligt sparande i dag. Denna typ av utveckling är inte osannolik och försämrar som visas i utvecklingsscenarierna ovan finanspolitikens hållbarhet. Det vore emellertid fel att i dag möta detta genom högre skatter och ett högre offentligt sparande. Om framtida generationer vill ha en högre kvalitet på tjänsteutbudet eller mer fritid så får de finansiera det själva. De faktum att finanspolitiken blir ohållbar i dessa två räkneexempel är således inte ett skäl att lägga om finanspolitiken. Det pekar i stället på en grundläggande svårighet med att skattefinansiera en ökad efterfrågan på både fritid och välfärdstjänster som inte kan lösas med ett högre sparande i dag.

[150] Se Utvärdering av överskottsmålet (Ds 2010:4) för en mer utförlig diskussion av dessa motiv till ett överskottsmål för den offentliga sektorn.

# 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 tilläggsbestämmelsen 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. I detta avsnitt redovisar regeringen förslag till sådana ändringar.

Ändringarna bör tillämpas från och med 2011. De föreslagna ändringarna beaktas dock inte i de beräkningar för utgiftsområden som ingår i denna proposition. Inför 2011 har regeringen följande förslag till sådana ändringar.

### 13.1.1 Ny instansordning för vissa ärenden enligt plan- och bygglagen

**Regeringens förslag:** De ändamål och verksamheter som avser handläggningen av vissa ärenden enligt plan- och bygglagen (1987:10) och som finansieras från det under utgiftsområde 1 Rikets styrelse uppförda anslaget 4:1 *Regeringskansliet m.m.* flyttas till utgiftsområde 4 Rättsväsendet.

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringen lämnade under våren 2010 en proposition om en ny instansordning för vissa ärenden enligt plan- och bygglagen (1987:10) samt huvuddelen av de mål som enligt nuvarande ordning handläggs av fastighetsdomstolarna (prop. 2009/10:170). Den nya ordningen syftar till att förenkla, samordna och effektivisera handläggningen och domstolsprövningen. Förslagen innebär bl.a. att de nämnda målen och ärendena ska handläggas hos fem mark- och miljödomstolar i stället för som i dag hos regeringen, tolv förvaltningsrätter och 25 fastighetsdomstolar samt att prövningen i överinstans ska koncentreras till en domstol i stället för fyra kammarrätter respektive sex hovrätter. Lagförslagen avses träda i kraft den 2 maj 2011.

Mot denna bakgrund föreslås att de ändamål och verksamheter som avser ärenden enligt plan- och bygglagen (1987:10) och som finansieras från det under utgiftsområde 1 Rikets styrelse uppförda anslaget 4:1 *Regeringskansliet m.m.* flyttas till utgiftsområde 4 Rättsväsendet. Av budgetpropositionen för 2010 (prop. 2009/10:1, utg.omr. 4) framgår hur de föreslagna ändringarna av ändamål och verksamheter påverkar finansieringen mellan utgiftsramar och anslag.

Den nedflyttning av s.k. A- och vattenverksamheter från miljödomstolar till prövningsmyndigheter som aviserades i budgetpropositionen för 2010 (prop. 2009/10:1 utg.omr. 4) är inte längre aktuell.

### 13.1.2 Viss verksamhet inom migrationsområdet vid utlandsmyndigheterna

**Regeringens förslag:** De ändamål och verksamheter som avser uppgifter inom migrationsområdet vid vissa utlandsmyndigheter och som finansieras från det under utgiftsområde 1 Rikets styrelse uppförda anslaget 4:1 *Regeringskansliet m.m.* flyttas till utgiftsområde 8 Migration.

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringskansliet ansvarar för anställning av personer som utför uppgifter inom migrationsområdet vid vissa utlandsmyndigheter. I syfte att få en effektivare resursanvändning samt ett tydligare verksamhetssamband mellan de arbetsuppgifter som utförs av dessa personer och de arbetsuppgifter som utförs av Migrationsverket, ges i stället Migrationsverket ansvar för dessa uppgifter.

Av detta skäl föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som avser arbetsuppgifter inom migrationsområdet vid vissa utlandsmyndigheter överförs från det under utgiftsområde 1 Rikets styrelse uppförda anslaget 4:1 *Regeringskansliet m.m.* till utgiftsområde 8 Migration.

För de beräknade utgiftsramarna för 2011 innebär förslaget att utgiftsområde 8 Migration ökar med 17 500 000 miljoner kronor och att utgiftsområde 1 Rikets styrelse minskar med motsvarande belopp.

### 13.1.3 Myndighet för skydd av barn och unga från skadlig mediepåverkan

**Regeringens förslag:** De ändamål och verksamheter som avser Medierådet och som finansieras från det under utgiftsområde 1 Rikets styrelse uppförda anslaget 4:1 *Regeringskansliet m.m.* flyttas till utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.

**Skälen för regeringens förslag:** I en kommande proposition om förändringar i filmcensuren bedömer regeringen att en ny myndighet bör inrättas med uppgift att skydda barn och unga mot skadlig mediepåverkan samt att besluta om åldersgränser för film som ska visas offentligt för barn. Myndigheten kommer bl.a. att ta över Medierådets verksamhet.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som avser Medierådet överförs från det under utgiftsområde 1 Rikets styrelse uppförda anslaget 4:1 *Regeringskansliet m.m.* till utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.

För de beräknade utgiftsramarna för 2011 innebär förslaget att utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid ökar med 6 255 000 kronor och att utgiftsområde 1 Rikets styrelse minskar med motsvarande belopp.

### 13.1.4 Taltidningsnämndens uppgifter

**Regeringens förslag:** De ändamål och verksamheter som avser Taltidningsnämndens uppgifter och som finansieras från det under utgiftsområde 1 Rikets styrelse m.m. uppförda anslaget 8:1 *Presstödsnämnden och Taltidningsnämnden* samt de ändamål och verksamheter som avser stöd till taltidningar och som finansieras från det under utgiftsområde 1 Rikets styrelse m.m. uppförda anslaget 8:3 *Stöd till radio- och kassettidningar* flyttas till utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.

**Skälen för regeringens förslag:** I regeringens proposition om en ny radio- och tv-lag (prop. 2009/10:115) bedömer regeringen att Taltidningsnämnden bör avvecklas som myndighet och att dess verksamhet förs över till Talboks- och punktskriftsbiblioteket.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som avser Taltidningsnämndens uppgifter och som finansieras från det under utgiftsområde 1 Rikets styrelse m.m. uppförda anslaget 8:1 *Presstödsnämnden och Taltidningsnämnden,* samt de ändamål och den verksamhet som avser stöd till taltidningar och som finansieras från det under utgiftsområde 1 Rikets styrelse m.m. uppförda anslaget 8:3 *Stöd till radio- och kassettidningar,* flyttas till utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.

För de beräknade utgiftsramarna för 2011 innebär förslaget att utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid ökar med 126 456 000 kronor och att utgiftsområde 1

Rikets styrelse m.m. minskar med motsvarande belopp.

### 13.1.5 Försöksverksamhet med samordnad länsförvaltning

**Regeringens förslag:** De ändamål och verksamheter som avser länsstyrelsens uppgifter avseende försöksverksamheten med vidgad samordnad länsförvaltning på Gotland som finansieras från det under utgiftsområde 1 Rikets styrelse uppförda anslaget 5:1 *Länsstyrelserna m.m.* flyttas till utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel.

**Skälen för regeringens förslag:** År 1998 inleddes en försöksverksamhet med samordnad länsförvaltning på Gotland, vilken innebar att dåvarande Skogsvårdsstyrelsen på Gotland inordnades i Länsstyrelsen i Gotlands län. Försöksverksamheten avslutas vid utgången av 2010 och arbetsuppgifterna kommer därefter att återgå till Skogsstyrelsen.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter avseende försöksverksamheten med vidgad samordnad länsförvaltning på Gotland, som bedrivs av Länsstyrelsen i Gotlands län, överförs från det under utgiftsområde 1 Rikets styrelse uppförda anslaget 5:1 *Länsstyrelserna m.m.* till utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel.

För de beräknade utgiftsramarna för 2011 innebär förslaget att utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel ökar med 5 546 000 kronor och att utgiftsområde 1 Rikets styrelse minskar med motsvarande belopp.

### 13.1.6 Domstolarnas handläggning av ärenden m.m.

**Regeringens förslag:** De ändamål och verksamheter som avser vissa ärenden i domstol och som finansieras från det under utgiftsområde 4 Rättsväsendet uppförda anslaget 1:5 *Sveriges Domstolar* flyttas till utgiftsområde 1 Rikets styrelse, utgiftsområde 3 Skatt, tull och exekution, utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik, utgiftsområde 22 Kommunikationer och till utgiftsområde 24 Näringsliv.

**Skälen för regeringens förslag:** Domstolarnas verksamhet ska i möjligaste mån renodlas till dömande uppgifter. I takt med att domstolarnas verksamhet renodlas förbättras förutsättningarna för att bedriva den rättskipande verksamheten på ett effektivt sätt och med hög kvalitet. Sedan tidigare har handläggningen av ett antal ärendetyper flyttats från allmän domstol till förvaltningsmyndighet. Ärendeutredningen har utrett förutsättningarna för att flytta över handläggningen av ytterligare ärenden som enligt nuvarande ordning handläggs av tingsrätt i första instans till förvaltningsmyndighet (SOU 2007:65).

I syfte att ytterligare renodla domstolarnas verksamhet föreslår regeringen att följande ändamål och verksamheter under 2011 överförs från det under utgiftsområde 4 Rättsväsendet uppförda anslaget 1:5 *Sveriges Domstolar* till följande utgiftsområden:

- vissa associationsrättsliga ärenden till utgiftsområde 24 Näringsliv,
- ärenden om dödande av förkommen handling till utgiftsområde 3 Skatt, tull och exekution, utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik, utgiftsområde 22 Kommunikationer och till utgiftsområde 24 Näringsliv,
- vissa ärenden med anknytning till äktenskapsbalken till utgiftsområde 3 Skatt, tull och exekution,
- vissa ärenden med anknytning till ärvdabalken till utgiftsområde 3 Skatt, tull och exekution, samt

- vissa fastighetsrättsliga ärenden till utgiftsområde 1 Rikets styrelse.

Regeringen avser att efter kompletterande uppgifter från berörda myndigheter återkomma till riksdagen i budgetpropositionen för 2011 med förslag till ändringar av utgiftsramar och anslag.

### 13.1.7 Hantering av äktenskapsregistret

**Regeringens förslag:** De ändamål och verksamheter som avser hanteringen av äktenskapsregistret och som finansieras från det under utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning uppförda anslaget 1:9 *Statistiska centralbyrån* flyttas till utgiftsområde 3 Skatt, tull och exekution.

**Skälen för regeringens förslag:** I syfte att samordna och effektivisera hanteringen av äktenskapsregistret och folkbokföringen föreslår regeringen att hanteringen av äktenskapsregistret, som finansieras från det under utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning uppförda anslaget 1:9 *Statistiska centralbyrån*, flyttas till utgiftsområde 3 Skatt, tull och exekution.

Regeringen avser, efter det att kompletterande uppgifter från berörda myndigheter inhämtats, att återkomma till riksdagen i budgetpropositionen för 2011 med förslag till ändringar av utgiftsramar och anslag.

### 13.1.8 Förvaltning av Estoniasamlingen

**Regeringens förslag:** De ändamål och verksamheter som avser förvaltningen av Estoniasamlingen flyttas från utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap till utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.

**Skälen för regeringens förslag:** En långsiktig förvaltning av Estoniasamlingen behöver säkerställas. I dag ansvarar Myndigheten för samhällsskydd och beredskap för förvaltningen. Redan i början av arbetet med samlingen inleddes ett samarbete med Riksarkivet för att underlätta ett eventuellt övertagande. Regeringen anser att det fortsatta förvaltningsansvaret nu i sin helhet bör överföras till Riksarkivet.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som avser förvaltningen av Estoniasamlingen flyttas från utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap till utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.

Regeringen avser med anledning av överföringen att återkomma till riksdagen i budgetpropositionen för 2011.

### 13.1.9 Sveriges förpliktelser som medlem i FN:s organisation för industriell utveckling

**Regeringens förslag:** De ändamål och de verksamheter som avser Sveriges förpliktelser som medlem i FN:s organisation för industriell utveckling och som finansieras från det under utgiftsområde 7 Internationellt bistånd uppförda anslaget 1:1 *Biståndsverksamhet* flyttas till utgiftsområde 24 Näringsliv.

**Skälen för regeringens förslag:** Normalt ansvarar varje departement för sina sakfrågor i förhållande till FN:s fackorgan. När det gäller industriell utveckling åligger detta ansvar Näringsdepartementet. Regeringen föreslår därför att de ändamål och de verksamheter som avser Sveriges förpliktelser som medlem i FN:s organisation för industriell utveckling och som finansieras från det under utgiftsområde 7 Internationellt bistånd uppförda anslaget 1:1 *Biståndsverksamhet* flyttas till utgiftsområde 24 Näringsliv.

För de beräknade utgiftsramarna för 2011 innebär förslaget att utgiftsområde 24 Näringsliv ökar med 12 000 000 kronor och att utgiftsområde 7 Internationellt bistånd minskar med motsvarande belopp. Kostnader som följer av medlemskap i FN:s fond för industriell utveckling är förenligt med OECD:s biståndskommitté DAC:s kriterier för bistånd.

### 13.1.10 Viss forskningsverksamhet inom smittskyddsområdet

**Regeringens förslag:** De ändamål och verksamheter som avser de s.k. donationsprofessurerna som finansieras från det under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg uppförda anslaget 2:2 *Smittskyddsinstitutet* flyttas till utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.

**Skälen för regeringens förslag:** I propositionen Myndigheterna inom smittskyddsområdet (prop. 2009/10:123) gör regeringen bedömningen att Smittskyddsinstitutet även fortsättningsvis bör ha till uppgift att bedriva forskning. Forskningen vid myndigheten bör dock begränsas till sådan forskning som är nödvändig för myndighetens uppdrag. Det organisatoriska samarbetet med Karolinska institutet bör upphöra.

Mot denna bakgrund föreslås att de ändamål och verksamheter som avser de s.k. donationsprofessurerna som finansieras från det under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg uppförda anslaget 2:2 *Smittskyddsinstitutet* flyttas till utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.

För de beräknade utgiftsramarna för 2011 innebär förslaget att utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning ökar med 16 000 000 kronor och att utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg minskar med motsvarande belopp.

### 13.1.11 Vissa verksamheter inom kultur- och medieområdet för personer med funktionsnedsättning m.m.

**Regeringens förslag:** Delar av de ändamål och verksamheter inom kultur- och medieområdet som är av betydelse för personer med funktionsnedsättning och som finansieras från det under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg uppförda anslaget 3:2 *Bidrag till viss verksamhet för personer med funktionsnedsättning* 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. Den verksamhet som berörs syftar till att stimulera intresset för, användning samt utveckling av punktskrift som skriftspråk för synskadade barn, unga och vuxna, att erbjuda synskadade barn, unga och vuxna kompletterande information i lämpligt format och via tillgängliga medier för att ge dem jämlika förutsättningar att följa trender och skeenden i samhället samt till att stärka teckenspråkig litteratur.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att delar av de ändamål och verksamheter inom kultur- och medieområdet som är av betydelse för personer med funktionsnedsättning och som finansieras från det under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg uppförda anslaget 3:2 *Bidrag till viss verksamhet för personer med funktionsnedsättning* flyttas till utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.

För de beräknade utgiftsramarna för 2011 innebär förslaget att utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid ökar med 8 976 000 kronor och att utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg minskar med motsvarande belopp.

### 13.1.12 Filmarkivet i Grängesberg

**Regeringens förslag:** De ändamål och verksamheter som avser filmarkivet i Grängesberg och som finansieras från det under utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid uppförda anslaget 10:1 *Filmstöd* flyttas till utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringen bedömer att den verksamhet som bedrivs vid Filmarkivet i Grängesberg ligger närmare Kungl. bibliotekets verksamhet än Stiftelsen Svenska Filminstitutets.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som avser filmarkivet i Grängesberg flyttas från det under utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid uppförda anslaget 10:1 *Filmstöd* till

utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.

För de beräknade utgiftsramarna för 2011 innebär förslaget att utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning ökar med 7 500 000 kronor och att utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid minskar med motsvarande belopp.

### 13.1.13 Vissa handikappåtgärder inom folkbildningen

**Regeringens förslag:** De ändamål och verksamheter som avser bidrag till vissa åtgärder för studerande med funktionshinder och som finansieras från det under utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid uppförda anslaget 14:2 *Bidrag till vissa handikappåtgärder inom folkbildningen* flyttas till utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.

**Skälen för regeringens förslag:** Av det under utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid uppförda anslaget 14:2 *Bidrag till vissa handikappåtgärder inom folkbildningen* disponerar Specialpedagogiska skolmyndigheten medel för bidrag till vissa åtgärder för studerande med funktionshinder inom folkbildningen. Verksamheten hänger nära ihop med annan verksamhet som myndigheten bedriver och som finansieras från utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.

Av detta skäl föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som avser bidrag till vissa åtgärder för studerande med funktionshinder inom folkbildningen och som finansieras från det under utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid uppförda anslaget 14:2 *Bidrag till vissa handikappåtgärder inom folkbildningen* flyttas till utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.

För de beräknade utgiftsramarna för 2011 innebär förslaget att utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning ökar med 42 423 000 kronor och att utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid minskar med motsvarande belopp.

### 13.1.14 Ny gränsälvskommission

**Regeringens förslag:** De ändamål och verksamheter som avser huvuddelen av de uppgifter som utförs av gränsälvskommissionen och som finansieras från det under utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård uppförda anslaget 1:7 *Internationellt miljösamarbete* flyttas till utgiftsområde 1 Rikets styrelse, utgiftsområde 4 Rättsväsendet samt utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel.

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringen avser att under våren 2010 lämna en proposition om en ny gränsälvsöverenskommelse med Finland. Överenskommelsen innebär bl.a. att en stor del av de uppgifter som i dag utförs av gränsälvskommissionen i stället ska utföras av länsstyrelser, miljödomstolar och Fiskeriverket.

Mot denna bakgrund föreslås att de ändamål och verksamheter som avser huvuddelen av de uppgifter som utförs av gränsälvskommissionen och som finansieras från det under utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård uppförda anslaget 1:7 *Internationellt miljösamarbete* flyttas till utgiftsområde 1 Rikets styrelse, utgiftsområde 4 Rättsväsendet samt utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel.

De föreslagna ändringarna av ändamål och verksamheter har ingen påverkan på utgiftsramarna.

### 13.1.15 Sveriges IT-incidentcentrum

**Regeringens förslag:** De ändamål och verksamheter som avser att stödja samhället i arbetet med att förebygga, upptäcka och hantera IT-incidenter och som finansieras från det under utgiftsområde 22 Kommunikationer uppförda anslaget 2:1 *Post- och telestyrelsen: Förvaltningskostnader för vissa myndighetsuppgifter* flyttas till utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap.

**Skälen för regeringens förslag:** Det överordnade ansvaret för informationssäkerhet på nationell nivå är i dag uppdelat på flera myndigheter, vilket innebär att ansvaret är

splittrat. Regeringen anser att ansvaret för informationssäkerhet bör samlas och avser därför i enlighet med förslagen i delbetänkandet Lokalisering av Sveriges IT-incidentcentrum (Sitic) från Informationssäkerhetsutredningen (Fö. 2009:04) att ge Myndigheten för samhällsskydd och beredskap i uppgift att bedriva den verksamhet som Post- och telestyrelsen har bedrivit genom Sveriges IT-incidentcentrum.

Mot denna bakgrund föreslås att de ändamål och verksamheter som avser att stödja samhället i arbetet med att förebygga, upptäcka och hantera IT-incidenter och som finansieras från det under utgiftsområde 22 uppförda anslaget 2:1 *Post- och telestyrelsen: Förvaltningskostnader för vissa myndighetsuppgifter* flyttas till utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap.

De föreslagna ändringarna har ingen påverkan på utgiftsramarna.

### 13.1.16 Ny myndighet för havs- och vattenmiljöfrågor

**Regeringens förslag:** De ändamål och verksamheter som avser vissa uppgifter inom Fiskeriverket som avses föras över till en ny myndighet för havs- och vattenmiljöfrågor och som finansieras från de under utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel uppförda anslagen 1:14 *Fiskeriverket* och 1:17 *Fiskevård*, samt de ändamål och verksamheter som avser delar av Fiskeriverkets ansvar för att tillhandahålla underlag och expertis till regeringen i förhandlingsarbetet inom EU som finansieras från det under utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel uppförda anslaget 1:14 *Fiskeriverket*, flyttas till utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård respektive utgiftsområde 1 Rikets styrelse.

**Skälen för regeringens förslag:** I propositionen En sammanhållen svensk havspolitik konstaterar regeringen att det finns behov av en central förvaltningsmyndighet som bör tilldelas ansvaret för havs- och vattenmiljöfrågor (prop. 2008/09:170, bet. 2008/09:MJU29, rskr. 2008/09:299). Regeringen avser att bilda en sådan myndighet. Myndigheten kommer att inleda sin verksamhet den 1 januari 2011. Flertalet av de verksamheter vid Naturvårdsverket som rör havs- och vattenmiljö kommer att ingå i den nya myndigheten. Regeringen anser att verksamheten i den nya myndigheten bör finansieras från anslag under utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård.

Följande uppgifter avses överföras från Fiskeriverket till den nya myndigheten:

- huvuddelen av Fiskeriverkets verksamhet som rör genomförandet av EU:s gemensamma fiskeripolitik samt utformningen och genomförandet av den nationella fiskeripolitiken,
- Fiskeriverkets verksamhet som rör prövning av tillståndansökningar på fiskets område,
- Fiskeriverkets ansvar för förvaltningen av fiskeresursen liksom regleringen av fritidsfisket,
- Fiskeriverkets undersökande och utredande verksamhet,
- Fiskeriverkets ansvar för föreskrifter och tillsynsvägledning enligt miljöbalken avseende vattenbruk,
- Fiskeriverkets övergripande ansvar för fiskerikontrollen,
- Fiskeriverkets verksamhet som rör forskning och utveckling samt
- delar av Fiskeriverkets ansvar för att tillhandahålla underlag och expertis till regeringen i förhandlingsarbetet inom EU.

Mot denna bakgrund föreslås att de ändamål och verksamheter som avser de ovan nämnda uppgifterna och som finansieras från de under utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel uppförda anslagen 1:14 *Fiskeriverket* och 1:17 *Fiskevård* flyttas till utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård.

Som ett led i inrättandet av den nya myndigheten för havs- och vattenmiljöfrågor har regeringen gjort bedömningen att Regeringskansliets samordning inför förhandlingar som avser den gemensamma fiskepolitiken bör förstärkas. Regeringen föreslår därför att de ändamål och verksamheter som avser delar av Fiskeriverkets ansvar för att tillhandahålla underlag och expertis till regeringen i förhandlingsarbetet inom EU och som finansieras från det under utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel uppförda anslaget 1:14

*Fiskeriverket* flyttas till utgiftsområde 1 Rikets styrelse.

Regeringen avser att återkomma till riksdagen i budgetpropositionen för 2011 med förslag till ändringar av utgiftsramar och anslag.

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 ..... 6
Tabeller till avsnitt 6.3 Arbetsmarknad, resursutnyttjande, löner och inflation ..... 10
Tabeller till avsnitt 9 Finansiell 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 Realt sparande ..... 9
13 Bruttonationalinkomst (BNI) ..... 9
14 Arbetsmarknad ..... 10
15 Resursutnyttjande ..... 11
16 Löneutveckling och inflation ..... 11
17 Offentliga sektorns finanser ..... 12
18 Statens finanser ..... 13
19 Ålderspensionssystemet ..... 13
20 Kommunsektorns finanser ..... 14
21 Finansiellt sparande i offentlig sektor ..... 14

# Tabeller till avsnitt 6.1 Internationell och finansiell ekonomi

**Tabell 1 BNP-tillväxt**

*Procentuell förändring. Utfall för 2005–2009, prognos för 2010–2014.*

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Förenta staterna | 3,1 | 2,7 | 2,1 | 0,4 | -2,4 | 2,8 | 2,9 | 3,5 | 2,9 | 2,3 |
| Euroområdet | 1,7 | 3,0 | 2,8 | 0,6 | -4,1 | 1,3 | 1,6 | 2,0 | 2,0 | 1,9 |

Källor: Eurostat, nationella källor, IMF och egna beräkningar.

**Tabell 2 Ränte- och valutakursprognos, slutkurs**

*Värde vid respektive års slut. Utfall för 2005–2009, prognos för 2010–2014.*

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Reporänta | 1,50 | 3,00 | 4,00 | 2,00 | 0,25 | 1,00 | 2,25 | 3,50 | 4,00 | 4,00 |
| 6-månadersränta | 1,93 | 3,09 | 4,17 | 1,59 | 0,19 | 1,25 | 2,25 | 3,75 | 4,25 | 4,25 |
| 5-årsränta | 3,16 | 3,68 | 4,19 | 2,11 | 2,62 | 3,20 | 4,00 | 4,50 | 5,00 | 5,00 |
| 10-årsränta | 3,37 | 3,65 | 4,31 | 2,67 | 3,24 | 3,75 | 4,50 | 4,70 | 5,20 | 5,20 |
| 10-årsdiff. SEK-DEM | 0,0 | -0,2 | 0,1 | -0,4 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | -0,1 | 0,0 | 0,0 |
| 6 mån. T-bill | 2,46 | 3,61 | 3,97 | 1,97 | 0,46 | 1,25 | 2,00 | 2,80 | 3,50 | 4,15 |
| TCW-index | 131,2 | 123,1 | 125,7 | 142,0 | 136,7 | 127,6 | 126,6 | 126,4 | 126,5 | 126,5 |
| EUR/SEK | 9,44 | 9,03 | 9,43 | 10,83 | 10,40 | 9,50 | 9,30 | 9,20 | 9,20 | 9,20 |
| USD/SEK | 7,95 | 6,84 | 6,48 | 8,00 | 7,14 | 6,79 | 6,89 | 7,08 | 7,08 | 7,08 |
| EUR/USD | 1,19 | 1,32 | 1,46 | 1,35 | 1,46 | 1,40 | 1,35 | 1,30 | 1,30 | 1,30 |

Källor: Riksbanken, Reuters och egna beräkningar.

**Tabell 3 Ränte- och valutakursprognos, årsgenomsnitt**

*Årsgenomsnitt. Utfall för 2005–2009, prognos för 2010–2014.*

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 6-månadersränta | 1,75 | 2,47 | 3,63 | 3,87 | 0,37 | 0,50 | 1,79 | 3,06 | 4,02 | 4,25 |
| 5-årsränta | 2,84 | 3,52 | 4,15 | 3,78 | 2,52 | 2,70 | 3,63 | 4,27 | 4,77 | 5,00 |
| 10-årsränta | 3,38 | 3,70 | 4,17 | 3,90 | 3,25 | 3,41 | 4,16 | 4,61 | 4,97 | 5,20 |
| 10-årsdiff. SEK-DEM | -0,00 | -0,08 | -0,06 | -0,10 | -0,02 | -0,11 | 0,00 | -0,03 | -0,02 | -0,00 |
| 6 mån. T-bill | 2,13 | 3,06 | 3,98 | 3,72 | 0,72 | 0,80 | 1,66 | 2,43 | 3,18 | 3,85 |
| TCW-index | 128,3 | 127,3 | 125,2 | 127,2 | 140,2 | 130,7 | 127,1 | 126,5 | 126,5 | 126,5 |
| EUR/SEK | 9,28 | 9,25 | 9,25 | 9,62 | 10,61 | 9,77 | 9,39 | 9,25 | 9,20 | 9,20 |
| USD/SEK | 7,47 | 7,37 | 6,75 | 6,59 | 7,64 | 7,04 | 6,84 | 6,99 | 7,08 | 7,08 |
| EUR/USD | 1,24 | 1,26 | 1,37 | 1,46 | 1,39 | 1,39 | 1,37 | 1,32 | 1,30 | 1,30 |

Källor: Riksbanken, Reuters och egna beräkningar.

## Tabeller till avsnitt 6.2 Svensk efterfrågan

### Tabell 4 Försörjningsbalans

| | Mdkr 2009[1] | Procentuell förändring. Utfall för 2005–2009, prognos för 2010–2014. 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Hushållens konsumtionsutgifter | 1 487 | 2,7 | 2,3 | 3,0 | -0,2 | -0,8 | 2,1 | 3,8 | 3,5 | 2,8 | 2,5 |
| Offentliga konsumtionsutgifter | 858 | 0,4 | 2,0 | 0,3 | 1,4 | 2,1 | 1,5 | 0,5 | 0,3 | 0,3 | 0,5 |
| Statliga | 227 | -2,5 | 1,0 | -0,5 | 0,0 | 1,5 | 2,6 | -0,1 | -0,8 | -1,0 | -0,5 |
| Kommunala | 631 | 1,5 | 2,4 | 0,7 | 1,9 | 2,3 | 1,0 | 0,7 | 0,6 | 0,8 | 0,8 |
| Fasta bruttoinvesteringar | 533 | 8,9 | 9,1 | 7,5 | 2,6 | -15,3 | 1,4 | 7,7 | 7,1 | 6,9 | 6,0 |
| Lagerinvesteringar[2] | -44 | -0,0 | 0,2 | 0,8 | -0,6 | -1,5 | 1,4 | 0,2 | 0,0 | 0,0 | -0,0 |
| Export | 1 504 | 6,6 | 8,9 | 5,8 | 1,8 | -12,5 | 5,0 | 7,3 | 6,8 | 6,8 | 6,3 |
| Import | 1 279 | 7,0 | 8,7 | 9,4 | 3,0 | -13,4 | 7,1 | 7,3 | 6,9 | 6,6 | 6,3 |
| **BNP** | 3 057 | 3,3 | 4,2 | 2,5 | -0,2 | -4,9 | 2,5 | 3,9 | 3,5 | 3,2 | 2,8 |
| BNP, kalenderkorrigerad | — | 3,3 | 4,6 | 2,7 | -0,5 | -4,7 | 2,2 | 4,0 | 3,9 | 3,2 | 3,0 |

[1] Löpande priser.
[2] Lagerinvesteringarna är uttryckta som bidrag till BNP-tillväxt (procentenheter) och inte som procentuell volymförändring.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### Tabell 5 Bidrag till tillväxt

*Procentenheter*

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Hushållens konsumtionsutgifter | 1,3 | 1,1 | 1,4 | -0,1 | -0,4 | 1,0 | 1,8 | 1,7 | 1,3 | 1,2 |
| Offentliga konsumtionsutgifter | 0,1 | 0,5 | 0,1 | 0,4 | 0,5 | 0,4 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Statliga | -0,2 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,2 | 0,0 | -0,1 | -0,1 | 0,0 |
| Kommunala | 0,3 | 0,5 | 0,1 | 0,4 | 0,4 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,2 |
| Fasta bruttoinvesteringar | 1,5 | 1,6 | 1,4 | 0,5 | -3,0 | 0,3 | 1,3 | 1,3 | 1,3 | 1,1 |
| Lagerinvesteringar | 0,0 | 0,2 | 0,8 | -0,6 | -1,5 | 1,4 | 0,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Export | 3,1 | 4,3 | 3,0 | 1,0 | -6,8 | 2,5 | 3,7 | 3,6 | 3,7 | 3,5 |
| Import | -2,7 | -3,5 | -4,1 | -1,3 | 6,3 | -3,0 | -3,3 | -3,2 | -3,1 | -3,1 |
| BNP | 3,3 | 4,2 | 2,5 | -0,2 | -4,9 | 2,5 | 3,9 | 3,5 | 3,2 | 2,9 |

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### Tabell 6 Export och import av varor och tjänster samt prisutveckling

| | Mdkr 2009[1] | Procentuell förändring. Utfall för 2005–2009, prognos för 2010–2014. 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Export | | | | | | | | | | | |
| Varuexport | 1 005 | 5,0 | 7,6 | 3,1 | 1,1 | -17,2 | 5,8 | 7,2 | 6,6 | 6,5 | 6,1 |
| Bearbetade varor[2] | 801 | 4,6 | 8,0 | 3,9 | -0,2 | -19,8 | 5,8 | 8,0 | 7,4 | 7,1 | 6,5 |
| Tjänsteexport | 498 | 11,7 | 12,5 | 13,3 | 3,7 | -1,3 | 3,5 | 7,4 | 7,4 | 7,2 | 6,7 |
| **Total export** | 1 504 | 6,6 | 8,9 | 5,8 | 1,8 | -12,5 | 5,0 | 7,3 | 6,8 | 6,8 | 6,3 |
| Exportpris | | 2,8 | 2,9 | 2,0 | 4,2 | 0,4 | -1,4 | -0,9 | 0,4 | 1,0 | 1,2 |
| Import | | | | | | | | | | | |
| Varuimport | 896 | 7,4 | 9,0 | 9,2 | 2,2 | -16,2 | 9,2 | 6,9 | 6,4 | 6,1 | 5,8 |
| Bearbetade varor[2] | 647 | 8,9 | 10,9 | 11,9 | 0,4 | -17,9 | 11,8 | 8,1 | 7,6 | 7,0 | 6,6 |
| Tjänsteimport | 383 | 5,6 | 7,8 | 10,1 | 5,0 | -5,7 | 2,2 | 8,4 | 8,0 | 7,8 | 7,6 |
| **Total import** | 1 279 | 7,0 | 8,7 | 9,4 | 3,0 | -13,4 | 7,1 | 7,3 | 6,9 | 6,6 | 6,3 |
| Importpris | | 4,6 | 3,2 | -0,1 | 4,3 | -0,0 | -1,4 | -1,3 | 0,7 | 1,3 | 1,6 |

[1] Löpande priser.
[2] Varugrupper enligt SNI.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

**Tabell 7 Fasta bruttoinvesteringar**

*Procentuell förändring*

| | Mdkr | Procentuell förändring. Utfall för 2005–2009, prognos för 2010–2014. | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2009[1] | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| Näringslivet[2] | 353 | 8,9 | 8,3 | 8,4 | 4,6 | -19,0 | -0,6 | 9,6 | 10,0 | 9,1 | 7,3 |
| Varuproducenter | 159 | 14,2 | 5,8 | 9,5 | 4,0 | -16,9 | -3,1 | 9,4 | 9,6 | 7,1 | 4,4 |
| Industri | 80 | 12,8 | -1,2 | 11,4 | 2,2 | -21,8 | -4,3 | 9,0 | 8,2 | 4,7 | 0,7 |
| Övriga varuproducenter | 80 | 16,3 | 15,8 | 7,2 | 6,2 | -11,4 | -2,0 | 9,8 | 10,9 | 9,4 | 7,7 |
| Tjänsteproducenter[2] | 194 | 5,1 | 10,1 | 7,6 | 5,0 | -20,7 | 1,5 | 9,8 | 10,4 | 10,6 | 9,5 |
| Bostäder | 78 | 15,7 | 15,0 | 8,7 | -5,2 | -20,5 | 7,4 | 10,1 | 6,1 | 5,8 | 4,9 |
| Nybyggnationer | 32 | 18,3 | 12,8 | 8,6 | -13,0 | -41,0 | -7,6 | 23,0 | 11,8 | 10,5 | 8,0 |
| Ombyggnationer | 46 | 11,3 | 18,9 | 8,9 | 7,7 | 5,8 | 18,1 | 2,9 | 2,2 | 2,4 | 2,5 |
| Offentliga myndigheter | 102 | 2,8 | 6,6 | 2,4 | 2,8 | 6,9 | 3,6 | -06 | -2,5 | -1,0 | 1,2 |
| Staten | 50 | -1,9 | 2,3 | -3,7 | 3,7 | 9,3 | 4,0 | -3,0 | -5,9 | -3,8 | 0,7 |
| Kommuner | 52 | 8,4 | 11,4 | 8,6 | 2,0 | 4,7 | 3,3 | 1,8 | 0,8 | 1,5 | 1,6 |
| **Totalt** | 533 | 8,9 | 9,1 | 7,5 | 2,6 | -15,3 | 1,4 | 7,7 | 7,1 | 6,9 | 6,0 |
| Byggnader | 239 | 4,7 | 10,3 | 6,4 | 1,0 | -8,0 | -0,8 | 5,7 | 4,2 | 4,7 | 4,8 |
| Maskiner | 202 | 12,2 | 9,5 | 9,8 | 6,0 | -27,5 | 4,9 | 10,6 | 10,8 | 10,3 | 8,1 |
| Mjukvara | 93 | 11,1 | 5,0 | 4,8 | -2,2 | -1,3 | 0,4 | 6,5 | 6,1 | 4,4 | 3,7 |

[1] Löpande priser.
[2] Exklusive bostäder.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

## Tabell 8 Hushållens ekonomi

**Hushållens inkomster**

| | Mdkr | Procentuell förändring. Utfall för 2005–2009, prognos för 2010–2014. | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2009[1] | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| Real disponibel inkomst[2] | | 1,2 | 3,3 | 3,6 | 2,7 | 2,1 | -0,1 | 3,1 | 2,6 | 2,4 | 2,0 |
| Prisindex[3] | | 1,2 | 1,0 | 1,1 | 2,8 | 2,2 | 1,6 | 0,5 | 1,0 | 1,7 | 2,1 |
| Nominell disponibel inkomst | 1 622 | 2,4 | 4,3 | 5,2 | 5,6 | 4,4 | 1,4 | 3,5 | 3,6 | 4,1 | 4,1 |
| varav | | | | | | | | | | | |
| Lönesumma[4] | 1 313 | 3,6 | 5,4 | 6,9 | 5,8 | 0,4 | 2,1 | 4,0 | 4,6 | 4,9 | 4,9 |
| Övriga faktorinkomster | 249 | 4,6 | 8,8 | 3,6 | 3,3 | -6,4 | 1,6 | 2,9 | 3,3 | 3,6 | 3,6 |
| Räntor och utdelningar, netto[5] | 17 | -0,2 | -0,2 | -0,5 | -0,5 | 1,4 | -1,1 | 0,5 | 0,1 | -0,1 | -0,2 |
| Offentliga transfereringar | 531 | 1,6 | 1,9 | -1,3 | 1,3 | 6,6 | 2,1 | 0,5 | 0,8 | 2,2 | 2,7 |
| varav | | | | | | | | | | | |
| Pensioner | 281 | 0,7 | 2,8 | 4,0 | 5,5 | 7,5 | 0,0 | 1,1 | 3,8 | 5,4 | 5,2 |
| Sjukdom | 110 | 3,7 | 0,0 | -1,4 | -3,1 | -2,3 | -5,7 | -2,8 | -2,3 | -1,0 | -0,1 |
| Arbetsmarknad | 33 | -0,3 | -9,0 | -32,5 | -20,7 | 53,5 | 33,1 | -2,1 | -12,4 | -14,5 | -12,8 |
| Familjer och barn | 59 | 2,9 | 8,5 | 1,8 | 2,0 | 2,2 | 2,9 | 2,8 | 2,0 | 2,7 | 2,4 |
| Studier | 13 | 2,9 | 5,3 | -10,0 | 4,9 | 8,4 | 7,8 | -1,2 | -4,7 | 0,1 | 0,7 |
| Övrigt | 35 | 0,7 | 5,7 | -3,4 | 0,7 | 7,5 | 11,4 | 4,8 | 1,5 | 2,1 | 3,2 |
| Privata transfereringar | 57 | 6,0 | -0,4 | 6,4 | -2,6 | 13,3 | 6,0 | 5,6 | 5,2 | 5,5 | 5,4 |
| Skatter och avgifter | 546 | 4,7 | 5,4 | 1,2 | -0,7 | -3,4 | 0,7 | 3,1 | 3,7 | 3,9 | 4,1 |

**Hushållens sparande**

| | Mdkr | Andel av disponibel inkomst | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2009[1] | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| Eget sparande | 135 | 1,0 | 1,9 | 2,9 | 5,6 | 8,3 | 6,3 | 5,7 | 4,9 | 4,6 | 4,0 |
| Nettosparande i avtalspensioner (inklusive pps) | 105 | 6,2 | 6,4 | 7,2 | 6,7 | 6,5 | 6,0 | 6,0 | 6,0 | 6,0 | 6,1 |
| Total sparkvot[6] | 239 | 7,2 | 8,3 | 10,1 | 12,3 | 14,8 | 12,3 | 11,7 | 10,9 | 10,6 | 10,1 |
| Finansiellt sparande | 209 | 4,7 | 5,2 | 6,6 | 9,3 | 12,9 | 9,4 | 8,9 | 8,2 | 8,0 | 7,6 |

[1] 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 förändring. Utfall för 2005–2009, prognos för 2010–2014. | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2009[1] | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| Varuproducenter | 716 | 3,6 | 5,3 | 2,6 | -1,6 | -12,3 | 2,8 | 6,0 | 4,5 | 4,1 | 3,7 |
| varav: Industri | 452 | 4,4 | 7,4 | 2,4 | -3,4 | -17,0 | 3,4 | 7,9 | 5,8 | 4,8 | 4,5 |
| Byggverksamhet | 136 | 4,3 | 4,0 | 4,6 | 2,9 | -3,9 | 0,6 | 3,5 | 2,8 | 3,2 | 2,6 |
| Tjänsteproducenter | 1 304 | 4,3 | 5,7 | 3,7 | 0,4 | -3,5 | 2,9 | 4,2 | 4,0 | 3,8 | 3,3 |
| varav: Handel | 315 | 4,4 | 3,3 | 4,0 | 0,5 | -2,2 | 5,7 | 5,3 | 5,4 | 4,7 | 4,0 |
| Företagstjänster | 291 | 6,0 | 11,2 | 6,2 | -1,1 | -7,7 | 5,0 | 4,5 | 2,3 | 2,6 | 3,3 |
| **Näringslivet totalt** | 2 020 | 4,0 | 5,6 | 3,3 | -0,3 | -6,8 | 2,9 | 4,8 | 4,2 | 3,9 | 3,4 |

[1] Löpande priser.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

**Tabell 10 Offentlig produktion**

| | Mdkr | Procentuell volymförändring. Utfall för 2005–2009, prognos för 2010–2014. | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2009[1] | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| Kommunal produktion | 418 | 0,6 | 0,1 | 0,1 | 0,3 | 1,3 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,8 | 0,8 |
| Statlig produktion | 147 | -0,9 | 0,1 | -0,3 | 0,5 | -0,1 | 1,6 | 0,1 | -0,8 | -0,9 | -0,5 |
| **Total offentlig produktion** | 565 | 2,8 | 4,5 | 4,4 | 4,3 | 1,2 | 2,9 | 2,6 | 2,3 | 3,1 | 3,3 |

[1] Löpande priser.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

**Tabell 11 Bytesbalans**

*Miljarder kronor, löpande priser, om annat ej anges. Utfall för 2005–2009, prognos för 2010–2014.*

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Handelsbalans | 145 | 151 | 106 | 115 | 97 | 72 | 84 | 85 | 93 | 101 |
| *procent av BNP* | *5,3* | *5,2* | *3,5* | *3,6* | *3,2* | *2,3* | *2,5* | *2,4* | *2,5* | *2,6* |
| Tjänstebalans | 57 | 75 | 111 | 117 | 112 | 118 | 123 | 131 | 138 | 139 |
| Faktorinkomster | 21 | 41 | 73 | 110 | 53 | 69 | 59 | 58 | 58 | 58 |
| Löpande transfereringar | -34 | -37 | -33 | -42 | -37 | -36 | -40 | -43 | -46 | -48 |
| Bytesbalans | 190 | 231 | 257 | 300 | 225 | 222 | 225 | 231 | 243 | 250 |
| *procent av BNP* | *6,9* | *7,9* | *8,4* | *9,5* | *7,4* | *7,0* | *6,8* | *6,6* | *6,7* | *6,5* |
| Kapitaltransfereringar | 2 | -20 | -3 | -5 | -3 | -5 | -5 | -6 | -6 | -6 |
| Finansiellt sparande | 192 | 211 | 254 | 295 | 222 | 217 | 220 | 226 | 237 | 244 |
| *procent av BNP* | *7,0* | *7,3* | *8,3* | *9,3* | *7,3* | *6,8* | *6,6* | *6,5* | *6,5* | *6,4* |
| Bytesförhållande | | | | | | | | | | |
| *procentuell utveckling* | *-1,7* | *-0,3* | *2,1* | *-0,1* | *0,4* | *0,1* | *0,4* | *-0,3* | *-0,3* | *-0,4* |

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

**Tabell 12 Realt sparande**

| | Mdkr | Procent av BNP. Utfall för 2005–2009, prognos för 2010–2014. | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2009[1] | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| Realt sparande | 489 | 17,2 | 18,2 | 19,7 | 19,6 | 16,0 | 16,9 | 17,7 | 18,3 | 18,9 | 19,3 |
| Fasta investeringar | 534 | 17,4 | 18,2 | 19,0 | 19,5 | 17,4 | 17,0 | 17,6 | 18,2 | 18,7 | 19,2 |
| Lagerinvesteringar | -44 | -0,2 | 0,0 | 0,7 | 0,2 | -1,4 | -0,0 | 0,2 | 0,2 | 0,1 | 0,1 |

[1] Löpande priser. Näringslivet.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

**Tabell 13 Bruttonationalinkomst (BNI)**

*Miljarder kronor, löpande priser. Utfall för 2005–2009, prognos för 2010–2014.*

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| BNP | 2 735 | 2 901 | 3 063 | 3 155 | 3 057 | 3 174 | 3 330 | 3 483 | 3 651 | 3 822 |
| Primära inkomster netto | -4 | 49 | 72 | 108 | 38 | 70 | 61 | 60 | 60 | 60 |
| **BNI** | 2 731 | 2 949 | 3 135 | 3 262 | 3 095 | 3 245 | 3 392 | 3 543 | 3 710 | 3 881 |

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

## Tabeller till avsnitt 6.3 Arbetsmarknad, resursutnyttjande, löner och inflation

**Tabell 14 Arbetsmarknad**

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Nyckeltal inom arbetsmarknadsområdet** | | | | | | | | | | |
| *Procentuell förändring om annat ej anges* | | | | | | | | | | |
| BNP[1] | 3,3 | 4,2 | 2,5 | -0,2 | -4,9 | 2,5 | 3,9 | 3,5 | 3,2 | 2,9 |
| Produktivitet[2] | 3,0 | 3,0 | -0,6 | -1,7 | -2,2 | 2,0 | 2,6 | 2,7 | 1,8 | 1,9 |
| Arbetade timmar | 0,2 | 1,3 | 3,2 | 1,6 | -2,9 | 0,5 | 1,3 | 0,7 | 1,3 | 1,0 |
| Medelarbetstid[3] | 0,0 | -0,4 | 1,0 | 0,6 | -0,9 | 0,9 | 0,6 | -0,6 | 0,1 | -0,1 |
| *Kalenderkorrigerat*[4] | | | | | | | | | | |
| BNP[1] | 3,3 | 4,6 | 2,7 | -0,5 | -4,7 | 2,2 | 4,0 | 3,9 | 3,2 | 3,0 |
| Produktivitet[2] | 3,0 | 2,7 | -0,7 | -1,5 | -2,4 | 2,2 | 2,5 | 2,3 | 1,7 | 1,7 |
| Arbetade timmar | 0,2 | 1,9 | 3,5 | 1,0 | -2,6 | -0,1 | 1,3 | 1,5 | 1,4 | 1,3 |
| Medelarbetstid[3] | -0,1 | 0,2 | 1,3 | 0,7 | -0,6 | 0,3 | 0,6 | 0,2 | 0,1 | 0,2 |
| Sysselsatta, 16–64 år | 0,5 | 1,8 | 2,4 | 0,9 | -2,3 | -0,5 | 0,7 | 1,3 | 1,2 | 1,0 |
| Sysselsatta, 15–74 år[5] | 0,4 | 1,8 | 2,5 | 1,2 | -2,1 | -0,4 | 0,7 | 1,3 | 1,2 | 1,1 |
| Sysselsättningsgrad, 16–64 år[6] | 73,9 | 74,5 | 75,6 | 75,7 | 73,5 | 72,9 | 73,3 | 74,2 | 75,2 | 76,1 |
| Arbetskraften, 16-64 år[7] | 0,6 | 1,1 | 1,4 | 0,9 | 0,1 | 0,4 | 0,3 | 0,4 | 0,4 | 0,3 |
| Arbetskraften, 15-74 år[5, 7] | 0,5 | 1,1 | 1,5 | 1,2 | 0,2 | 0,5 | 0,3 | 0,4 | 0,5 | 0,4 |
| Arbetslöshet, 16–64 år[7, 8] | 7,7 | 7,1 | 6,2 | 6,1 | 8,4 | 9,2 | 8,9 | 8,0 | 7,3 | 6,7 |
| Arbetslöshet, 15–74 år[5, 7, 8] | 7,7 | 7,1 | 6,1 | 6,2 | 8,3 | 9,2 | 8,8 | 8,0 | 7,3 | 6,7 |
| Arbetslöshet, 16–64 år, enl. tid. def.[9] | 6,0 | 5,4 | 4,6 | 4,6 | 6,5 | 6,6 | 6,0 | 5,5 | 5,0 | 4,5 |
| Programdeltagare[10] | 2,6 | 2,9 | 1,8 | 1,7 | 2,6 | 4,5 | 4,4 | 3,5 | 2,9 | 2,5 |
| **Deltagare i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska program** | | | | | | | | | | |
| *Tusental personer, årsgenomsnitt* | | | | | | | | | | |
| Sysselsatta | 40 | 56 | 37 | 16 | 9 | 11 | 11 | 11 | 11 | 11 |
| I utbildning | 83 | 82 | 52 | 69 | 118 | 211 | 209 | 166 | 135 | 115 |
| **Totalt** | 123 | 139 | 89 | 85 | 127 | 222 | 219 | 176 | 146 | 125 |

Anm.: Statistiska centralbyrån (SCB) har publicerat länkade dataserier för att överbrygga tidsseriebrottet i Arbetskraftsundersökningarna (AKU) mellan första och andra kvartalet 2005. De av SCB publicerade helårsmedeltalen för 2005 är dock inte konsistenta med en sammanvägning av de länkade siffrorna för första kvartalet och siffror för övriga tre kvartal enligt nuvarande AKU. AKU-data avseende år 2005 motsvaras i denna publikation av siffror från sammanvägningen.

[1] BNP till marknadspris, fasta priser.

[2] Arbetsproduktivitet mäts som BNP till baspris per arbetad timme.

[3] Avser arbetade timmar enligt nationalräkenskaperna dividerat med antal sysselsatta i åldersgruppen 15–74 år enligt AKU.

[4] Konjunkturinstitutets kalenderkorrigering.

[5] Officiell arbetsmarknadsstatistik avser åldersgruppen 15–74 år.

[6] Antalet sysselsatta i den aktuella åldersgruppen i procent av befolkningen i denna åldersgrupp.

[7] Inkluderar heltidsstuderande arbetssökande (enligt ILO-defintionen).

[8] I procent av arbetskraften.

[9] Arbetslösa exklusive heltidsstuderande arbetssökande i procent av arbetskraften (exkl. heltidsstuderande arbetssökande). S.k. öppen arbetslöshet.

[10] Personer i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska program i procent av arbetskraften 15–74 år.

Källor: Statistiska centralbyrån, Arbetsförmedlingen, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

**Tabell 15 Resursutnyttjande**

*Skillnaden mellan faktisk och potentiell nivå, i procent av potentiell nivå.*

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| BNP-gap[1] | 0,4 | 2,4 | 2,5 | 0,0 | -5,3 | -4,4 | -2,9 | -1,9 | -1,1 | -0,3 |
| Produktivitetsgap | 1,1 | 2,3 | 0,8 | -0,9 | -3,0 | -1,3 | -0,0 | 0,6 | 0,5 | 0,4 |
| Timgap | -0,7 | 0,0 | 1,7 | 0,9 | -2,7 | -3,3 | -3,0 | -2,5 | -1,7 | -0,7 |
| Sysselsättningsgap | -0,5 | 0,3 | 1,2 | 0,5 | -2,4 | -3,1 | -2,9 | -2,2 | -1,4 | -0,6 |

[1] 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.
Källa: Egna beräkningar.

**Tabell 16 Löneutveckling och inflation**

*Procentuell förändring om annat ej anges. Utfall för 2005–2009, prognos för 2010–2014.*

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Nominell löneutveckling** | | | | | | | | | | |
| Industri | 3,1 | 3,2 | 3,7 | 4,4 | 2,9 | 1,9 | 2,3 | 2,8 | 3,3 | 3,4 |
| Byggindustri | 3,1 | 3,4 | 2,6 | 4,5 | 3,4 | 2,0 | 2,4 | 2,8 | 3,3 | 3,4 |
| Näringslivets tjänstesektorer | 3,3 | 3,1 | 3,4 | 3,8 | 3,1 | 2,4 | 2,6 | 3,0 | 3,3 | 3,4 |
| Statliga myndigheter | 3,3 | 3,4 | 3,8 | 3,9 | 3,8 | 2,4 | 2,5 | 2,9 | 3,3 | 3,4 |
| Kommunala myndigheter | 2,8 | 2,8 | 3,0 | 5,0 | 3,9 | 2,4 | 2,5 | 2,9 | 3,3 | 3,4 |
| **Totalt, konjunkturlönestatistiken** | 3,1 | 3,1 | 3,3 | 4,3 | 3,4 | 2,3 | 2,5 | 2,9 | 3,3 | 3,4 |
| Totalt, nationalräkenskaperna | 3,5 | 3,3 | 3,1 | 4,4 | 3,2 | 2,3 | 2,6 | 3,1 | 3,5 | 3,6 |
| **Konsumentprisernas utveckling** | | | | | | | | | | |
| KPI, dec–dec | 0,9 | 1,6 | 3,5 | 0,9 | 0,9 | 1,7 | 1,5 | 2,6 | 2,8 | 2,7 |
| KPI, årsgenomsnitt | 0,5 | 1,4 | 2,2 | 3,4 | -0,3 | 1,3 | 1,6 | 2,2 | 2,7 | 2,7 |
| KPIX, dec–dec[1] | 1,2 | 1,2 | 2,0 | 1,4 | 2,4 | 1,6 | 0,6 | 1,3 | 1,8 | 2,0 |
| KPIX, årsgenomsnitt | 0,8 | 1,2 | 1,2 | 2,5 | 1,5 | 2,0 | 0,7 | 1,1 | 1,6 | 2,0 |
| KPIF, dec–dec[2] | 1,6 | 1,2 | 2,4 | 1,6 | 2,7 | 1,8 | 0,9 | 1,6 | 2,1 | 2,3 |
| KPIF, årsgenomsnitt | 1,1 | 1,4 | 1,5 | 2,7 | 1,9 | 2,2 | 1,0 | 1,4 | 1,9 | 2,2 |
| HIKP, dec–dec | 1,3 | 1,4 | 2,5 | 2,1 | 2,8 | 1,7 | 0,6 | 1,3 | 1,8 | 2,0 |
| HIKP, årsgenomsnitt | 0,8 | 1,5 | 1,7 | 3,3 | 1,9 | 2,1 | 0,7 | 1,1 | 1,6 | 2,0 |
| NPI, dec–dec | 0,2 | 1,9 | 3,8 | -0,2 | 0,6 | 1,7 | 0,6 | 1,3 | 1,8 | 2,0 |
| NPI, årsgenomsnitt | 0,1 | 1,1 | 2,7 | 2,7 | -0,8 | 1,5 | 0,7 | 1,1 | 1,6 | 2,0 |
| Prisbasbelopp, tusen kronor | 39,4 | 39,7 | 40,3 | 41,0 | 42,8 | 42,4 | 42,9 | 43,5 | 44,5 | 45,7 |

[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.
Källor: Medlingsinstitutet, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

## Tabeller till avsnitt 9 Finansiell sparande, statsbudgetens saldo och skuldutvecklingen

**Tabell 17 Offentliga sektorns finanser**

*Miljarder kronor om annat ej anges. Utfall för 2005–2009, prognos för 2010–2014.*

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Inkomster** | **1 491** | **1 561** | **1 640** | **1 661** | **1 612** | **1 622** | **1 691** | **1 768** | **1 847** | **1 929** |
| *Procent av BNP* | *54,5* | *53,8* | *53,6* | *52,6* | *52,7* | *51,1* | *50,8* | *50,8* | *50,6* | *50,5* |
| Skatter och avgifter | 1346 | 1413 | 1472 | 1480 | 1438 | 1461 | 1519 | 1588 | 1661 | 1735 |
| *Procent av BNP* | *49,2* | *48,7* | *48,1* | *46,9* | *47,0* | *46,0* | *45,6* | *45,6* | *45,5* | *45,4* |
| Kapitalinkomster | 62 | 60 | 71 | 77 | 61 | 53 | 61 | 64 | 67 | 70 |
| Övriga inkomster | 83 | 87 | 97 | 104 | 114 | 108 | 111 | 115 | 119 | 123 |
| **Utgifter** | **1 435** | **1 491** | **1 524** | **1 583** | **1 637** | **1 689** | **1 724** | **1 754** | **1 798** | **1 844** |
| *Procent av BNP* | *52,5* | *51,4* | *49,8* | *50,2* | *53,5* | *53,2* | *51,8* | *50,3* | *49,3* | *48,3* |
| Transfereringar och subventioner | 586 | 595 | 588 | 602 | 635 | 659 | 672 | 676 | 691 | 705 |
| Hushåll | 490 | 499 | 493 | 499 | 533 | 542 | 543 | 547 | 559 | 572 |
| Näringslivet | 55 | 51 | 52 | 54 | 54 | 68 | 73 | 70 | 71 | 70 |
| Utlandet | 41 | 45 | 43 | 49 | 49 | 50 | 55 | 58 | 61 | 64 |
| Konsumtion | 723 | 762 | 792 | 833 | 858 | 887 | 907 | 927 | 953 | 983 |
| Investeringar m.m. | 75 | 83 | 89 | 94 | 107 | 110 | 107 | 107 | 105 | 106 |
| Ränteutgifter | 52 | 51 | 55 | 53 | 36 | 32 | 38 | 44 | 49 | 49 |
| **Finansiellt sparande** | **55** | **70** | **116** | **78** | **-25** | **-67** | **-32** | **14** | **49** | **84** |
| *Procent av BNP* | *2,0* | *2,4* | *3,8* | *2,5* | *-0,8* | *-2,1* | *-1,0* | *0,4* | *1,3* | *2,2* |
| Staten | 12 | 32 | 74 | 44 | -27 | -72 | -33 | 12 | 50 | 88 |
| Pensionssystemet | 27 | 30 | 33 | 31 | 5 | 1 | 9 | 7 | 1 | -5 |
| Kommunsektorn | 16 | 8 | 9 | 2 | -2 | 4 | -8 | -4 | -2 | 1 |
| **Finansiell ställning** | | | | | | | | | | |
| Konsoliderad bruttoskuld | 1 396 | 1 331 | 1 253 | 1 208 | 1 294 | 1 312 | 1 325 | 1 316 | 1 256 | 1 157 |
| *Procent av BNP* | *51,0* | *45,9* | *40,9* | *38,3* | *42,3* | *41,3* | *39,8* | *37,8* | *34,4* | *30,3* |
| Nettoskuld | -55 | -410 | -536 | -380 | -487 | -431 | -414 | -428 | -476 | -558 |
| *Procent av BNP* | *-2,0* | *-14,1* | *-17,5* | *-12,1* | *-15,9* | *-13,6* | *-12,4* | *-12,3* | *-13,0* | *-14,6* |

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

**Tabell 18 Statens finanser**

*Miljarder kronor om annat ej anges. Utfall för 2005–2009, prognos för 2010–2014.*

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Inkomster** | **840** | **877** | **915** | **883** | **829** | **834** | **873** | **916** | **957** | **997** |
| Skatter och avgifter | 759 | 799 | 824 | 786 | 732 | 743 | 777 | 815 | 854 | 892 |
| Överföring från AP-fonden | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Övriga inkomster | 80 | 77 | 90 | 97 | 96 | 90 | 96 | 100 | 102 | 104 |
| **Utgifter** | **828** | **846** | **841** | **839** | **856** | **906** | **906** | **904** | **907** | **909** |
| Transfereringar till privat sektor | 375 | 375 | 357 | 355 | 368 | 386 | 394 | 385 | 384 | 381 |
| Bidrag till kommunsektorn | 142 | 150 | 159 | 152 | 157 | 181 | 170 | 168 | 169 | 170 |
| Ålderspensionsavgifter | 27 | 27 | 24 | 24 | 24 | 23 | 22 | 21 | 21 | 21 |
| Konsumtion | 195 | 205 | 210 | 217 | 225 | 235 | 240 | 244 | 248 | 255 |
| Investeringar m.m. | 41 | 43 | 44 | 45 | 50 | 52 | 46 | 45 | 41 | 39 |
| Ränteutgifter | 47 | 46 | 49 | 45 | 32 | 29 | 35 | 42 | 44 | 42 |
| **Finansiellt sparande** | **12** | **32** | **74** | **44** | **-27** | **-72** | **-33** | **12** | **50** | **88** |
| *Procent av BNP* | *0,4* | *1,1* | *2,4* | *1,4* | *-0,9* | *-2,3* | *-1,0* | *0,3* | *1,4* | *2,3* |
| Budgetsaldo | 14 | 18 | 103 | 135 | -176 | -63 | -8 | 18 | 69 | 108 |
| *Procent av BNP* | *0,5* | *0,6* | *3,4* | *4,3* | *-5,8* | *-2,0* | *-0,2* | *0,5* | *1,9* | *2,8* |
| **Statsskuld** | 1262 | 1220 | 1115 | 1062 | 1149 | 1161 | 1160 | 1142 | 1072 | 965 |
| *Procent av BNP* | *46,1* | *42,1* | *36,4* | *33,7* | *37,6* | *36,6* | *34,8* | *32,8* | *29,4* | *25,3* |

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

**Tabell 19 Ålderspensionssystemet**

*Miljarder kronor om annat ej anges. Utfall för 2005–2009, prognos för 2010–2014.*

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Inkomster** | **200** | **210** | **223** | **233** | **225** | **224** | **235** | **244** | **255** | **266** |
| Socialförsäkringsavgifter | 151 | 160 | 169 | 178 | 179 | 182 | 190 | 198 | 207 | 217 |
| Statliga ålderspensionsavgifter | 27 | 27 | 24 | 24 | 24 | 23 | 22 | 21 | 21 | 21 |
| Räntor, utdelningar m.m. | 22 | 24 | 30 | 31 | 22 | 19 | 24 | 25 | 26 | 28 |
| **Utgifter** | **173** | **180** | **189** | **202** | **220** | **223** | **226** | **237** | **254** | **271** |
| Pensioner | 169 | 176 | 186 | 199 | 217 | 220 | 223 | 234 | 251 | 267 |
| Överföring till staten | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Övriga utgifter | 3 | 4 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 |
| **Finansiellt sparande** | **27** | **30** | **33** | **31** | **5** | **1** | **9** | **7** | **1** | **-5** |
| *Procent av BNP* | *1,0* | *1,0* | *1,1* | *1,0* | *0,2* | *0,0* | *0,3* | *0,2* | *0,0* | *-0,1* |

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

**Tabell 20 Kommunsektorns finanser**

*Utfall för 2005–2009, prognos för 2010–2014. Miljarder kronor om annat ej anges*

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Inkomster** | **630** | **658** | **693** | **729** | **748** | **776** | **784** | **807** | **835** | **868** |
| Skatter | 436 | 454 | 479 | 503 | 512 | 521 | 538 | 560 | 584 | 610 |
| Kommunal fastighetsavgift | | | | 12 | 14 | 15 | 15 | 15 | 16 | 16 |
| Statsbidrag[1] | 108 | 114 | 120 | 111 | 115 | 138 | 126 | 123 | 122 | 122 |
| *Skatter och statsbidrag[1], procent av BNP* | *19,9* | *19,6* | *19,6* | *19,5* | 20,4 | *20,5* | *19,7* | *19,4* | *19,2* | *19,0* |
| Kapitalinkomster | 10 | 11 | 12 | 12 | 8 | 7 | 7 | 8 | 10 | 13 |
| Övriga inkomster[2] | 76 | 80 | 82 | 90 | 98 | 95 | 98 | 101 | 104 | 106 |
| **Utgifter** | **614** | **650** | **685** | **727** | **750** | **772** | **792** | **811** | **837** | **867** |
| Transfereringar till hushåll | 27 | 28 | 28 | 29 | 31 | 32 | 34 | 34 | 35 | 35 |
| Övriga transfereringar | 12 | 13 | 16 | 18 | 22 | 24 | 25 | 26 | 25 | 25 |
| Konsumtion | 526 | 555 | 580 | 614 | 631 | 650 | 665 | 680 | 703 | 726 |
| Investeringar | 43 | 47 | 53 | 57 | 61 | 62 | 65 | 67 | 69 | 72 |
| Ränteutgifter | 6 | 7 | 9 | 10 | 5 | 4 | 4 | 4 | 6 | 9 |
| **Finansiellt sparande** | **16** | **8** | **9** | **2** | **-2** | **3** | **-8** | **-4** | **-2** | **1** |
| *Procent av BNP* | *0,6* | *0,3* | *0,3* | *0,1* | *-0,1* | *0,1* | *-0,2* | *-0,1* | *-0,1* | *0,0* |
| **Resultat före extraordinära poster** | 13 | 15 | 14 | 8 | **14** | 10 | 1 | 5 | 7 | 9 |

[1] Statsbidrag exklusive mervärdesskatt.
[2] Övriga inkomster inkluderar de ersättningar som avser kompensation för ingående mervärdesskatt.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

**Tabell 21 Finansiellt sparande i offentlig sektor**

*Procent av BNP, om annat ej anges.*

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Finansiellt sparande, miljarder kronor | 55 | 70 | 116 | 78 | -25 | -67 | -32 | 14 | 49 | 84 |
| Finansiellt sparande | 2,0 | 2,4 | 3,8 | 2,5 | -0,8 | -2,1 | -1,0 | 0,4 | 1,3 | 2,2 |
| Justering för konjunkturläge | -0,2 | -1,3 | -1,4 | 0,0 | 2,9 | 2,4 | 1,6 | 1,1 | 0,6 | 0,1 |
| Justering för engångseffekter[1] | -0,5 | 0,0 | 0,0 | -0,3 | -0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Justering, extraordinära kapitalvinster | -0,2 | -0,5 | -0,8 | 0,1 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Strukturellt sparande | 1,1 | 0,6 | 1,6 | 2,3 | 2,2 | 0,4 | 0,7 | 1,5 | 2,0 | 2,4 |
| Finansiellt sparande, genomsnitt från 2000 | 0,9 | 1,1 | 1,5 | 1,6 | 1,3 | 1,0 | 0,9 | 0,8 | 0,9 | 0,9 |
| BNP-gap, procent | 0,4 | 2,4 | 2,5 | 0,0 | -5,3 | -4,4 | -2,9 | -1,9 | -1,1 | -0,3 |

[1] Engångseffekterna 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 2009 ..... 7
1.1 BNP-prognoser under 2008 och 2009 ..... 7
1.2 Arbetsmarknadsprognoser under 2008 och 2009 ..... 8
1.3 Inflationsprognoser under 2008 och 2009 ..... 8

2 Jämförelse med andra konjunkturbedömare ..... 8
Prognoser för BNP ..... 9
Prognoser för inflation ..... 10
Prognoser för arbetslöshet ..... 11

3 Jämförelse mellan nuvarande prognos och föregående prognos ..... 11

## Tabellförteckning

1 Regeringens prognoser och utfallet för 2009 ..... 7
2 Genomsnittlig absolut prognosavvikelse för BNP-tillväxten ..... 10
3 Regeringens prognoser för 2010 i budgetpropositionen för 2010 och i 2010 års ekonomiska vårproposition ..... 13

## Diagramförteckning

1 Genomsnittliga absoluta prognosavvikelser för BNP 2009 ..... 9
2 Absoluta medelavvikelser avseende BNP under 1990- och 2000-talet ..... 10
3 Genomsnittlig absoluta prognosavvikelse för 2009 för inflation ..... 11
4 Genomsnittlig absoluta prognosavvikelse för 2009 för arbetslöshet ..... 11

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 prognoser för 2009 som regeringen redovisade under 2008 och 2009 förhöll sig till utfallet. I likhet med tidigare prognosutvärderingar jämförs dessutom regeringens prognoser med prognoser gjorda av andra konjunkturbedömare. Utvärderingen innehåller även en analys av förändringar i prognosen för 2010 jämfört med föregående prognos. Syftet med denna jämförelse är att belysa motiven till förändringarna i prognosen.

## 1 Regeringens prognoser för 2009

BNP minskade med 4,9 procent 2009 enligt det preliminära utfallet från nationalräkenskaperna (se tabell 1). Tillväxten överskattades rejält i prognoser som gjordes under 2008. Dessa stora prognosavvikelser måste dock ses mot bakgrund av att prognoserna gjordes innan den akuta finanskrisen bröt ut under hösten 2008. BNP-prognoserna som gjordes under 2009 reviderades ner väsentligt i takt med att signalerna om den svaga ekonomiska utvecklingen blev allt fler. I 2009 års ekonomiska vårproposition visade prognosen fortfarande på en mindre svag utveckling än vad som sedan blev fallet. I budgetpropositionen för 2010 hade prognosen reviderats ner ytterligare och kom i stort att ligga i linje med utfallet.

Arbetslösheten underskattades i 2008 års ekonomiska vårproposition, i budgetpropositionen för 2009 och i propositionen Åtgärder för jobb och omställning, men överskattades i 2009 års ekonomiska vårproposition och i budgetpropositionen för 2010.

Inflationen – mätt som den genomsnittliga årliga förändringen i konsumentprisindex, KPI – överskattades i de två prognoser som gjordes 2008, men prognosprecisionen var god i prognosen i propositionen Åtgärder för jobb och omställning och de övriga två prognoserna som gjordes 2009.

**Tabell 1 Regeringens prognoser och utfallet för 2009**

*Procentuell förändring där annat ej anges*

| | Vår 2008 | Höst 2008 | Jan 2009 | Vår 2009 | Höst 2009 | Utfall 2009 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| BNP | 1,8 | 1,3 | -0,8 | -4,2 | -5,2 | -4,9 |
| Hushållens konsumtion | 2,6 | 2,3 | 0,4 | -2,6 | -1,8 | -0,8 |
| Offentlig konsumtion | 0,3 | 0,9 | 0,6 | 0,8 | 1,2 | 2,1 |
| Bruttoinvesteringar | 2,1 | -0,8 | -4,7 | -10,1 | -16,6 | -15,3 |
| Lagerinvesteringar[1] | 0,0 | -0,1 | -0,2 | -0,5 | -0,7 | -1,5 |
| Export | 4,8 | 3,8 | -0,7 | -8,4 | -15,3 | -12,5 |
| Import | 5,3 | 4,1 | -0,7 | -8,3 | -16,1 | -13,4 |
| Industriproduktion | 2,2 | 1,5 | -2,1 | -11,1 | -18,6 | -17,0 |
| Antal sysselsatta | 0,2 | 0,0 | -1,6 | -2,8 | -2,6 | -2,3 |
| Produktivitet | 2,6 | 2,1 | 1,1 | 0,3 | -1,3 | -2,2 |
| Medelarbetstid | -0,9 | -0,8 | -0,5 | -1,4 | -1,4 | -0,9 |
| Arbetslöshet[2] | 6,1 | 6,4 | 7,8 | 8,9 | 8,8 | 8,3 |
| KPI[3] | 2,8 | 2,4 | -0,2 | -0,4 | -0,4 | -0,3 |
| Reporänta[4] | 4,25 | 3,00 | 1,00 | 0,25 | 0,25 | 0,25 |

[1] Förändring uttryckt i procent av BNP föregående år.
[2] Procent av arbetskraften, Åldersgrupp 15–74 år.
[3] Årsgenomsnitt.
[4] Reporänta vid årets slut.
Källor: Statistiska centralbyrån, Riksbanken och egna beräkningar.

### 1.1 BNP-prognoser under 2008 och 2009

Prognoserna under 2008 förutsåg att det skulle bli en konjunkturnedgång, men underskattade grovt det dramatiska fallet som följde på den globala finansiella krisen. Under året reviderades prognoserna ner i takt med att det blev allt tydligare att den finansiella oron väsentligt skulle komma att påverka den reala ekonomin. Trots detta kan det i efterhand konstateras att nedrevideringarna av tillväxtprognoserna för hushållens konsumtion, investeringar, lagerinvesteringar, export och import var långt ifrån tillräckligt stora. Till följd av det försämrade konjunkturläget i finanskrisens spår under hösten 2008 bedömdes i propositionen Åtgärder för jobb och omställning (prop. 2008/09:97), som lämnades till riksdagen i januari 2009, att BNP-tillväxten skulle bli negativ 2009.

Under 2009 blev det alltmer uppenbart att fallet i BNP-tillväxten skulle bli mycket kraftigt. Prognosen i den ekonomiska vårpropositionen

blev därför avsevärt nedreviderad. I budgetpropositionen för 2010 bedömdes BNP minska med 5,2 procent 2009, vilket var något svagare än det preliminära utfallet med en minskning på 4,9 procent. I budgetpropositionen för 2010 antogs att den nya influensan, Influensa A (H1N1), skulle medföra en negativ effekt på BNP på 0,2 procentenheter 2009. I dagsläget bedöms effekten av den nya influensan ha varit försumbar.

### 1.2 Arbetsmarknadsprognoser under 2008 och 2009

I 2008 års ekonomiska vårproposition bedömdes arbetslösheten stiga marginellt 2009 jämfört med 2008. Å ena sidan pekade ledande indikatorer på att arbetskraftsefterfrågan var på väg att dämpas, vilket stod i samklang med att resursutnyttjandet väntades falla mot mer balanserade nivåer. Därmed förväntades också en avmattning i sysselsättningstillväxten. Å andra sidan förväntades arbetskraften fortsätta att växa, främst till följd av regeringens politik. Sammantaget medförde det en ökning av arbetslösheten.

I budgetpropositionen för 2009 höjdes arbetslöshetsprognosen något, då indikatorer visade på ytterligare försvagning av efterfrågan på arbetskraft. Dessutom hade den finansiella turbulensen i omvärlden börjat påverka svensk ekonomi, vilket bedömdes leda till väsentligt lägre resursutnyttjande 2009 än vad som tidigare hade förväntats. Trots bistra utsikter hade arbetslösheten fallit ut ungefär i linje med prognosen under 2008 och den faktiska utvecklingen spillde därmed inte över på prognosen för 2009.

I propositionen Åtgärder för jobb och omställning justerades prognosen för arbetslöshet upp markant efter att den internationella finanskrisen brutit ut på allvar. Vid tidpunkten för 2009 års ekonomiska vårproposition hade arbetslösheten varit överraskande hög sedan årsskiftet 2008/2009. Arbetsmarknadsindikatorerna var än mer illavarslande än ett halvår tidigare, efter att BNP hade börjat falla i Sverige och många länder i omvärlden. Därmed bedömdes de värsta sysselsättningsfallen komma senare under året. I kombination med att arbetskraftsdeltagandet väntades bli förhållandevis högt under lågkonjunkturen, resulterade detta i snabbt stigande arbetslöshet under hela 2009. Totalt sett reviderades arbetslöshetsprognosen upp markant.

Arbetslöshetsprognosen för 2009 förblev nära nog oförändrad i budgetpropositionen för 2010. Detta förklaras av att den dramatiska försämringen på arbetsmarknaden hade förlöpt ungefär i linje med prognosen i vårpropositionen, samtidigt som ingen betydande förbättring av konjunkturläget bedömdes ske i närtid. Arbetslöshetsökningen bromsade dock in under slutet av 2009. Sammantaget blev därmed arbetslösheten 8,3 procent mätt som årsmedeltal, ungefär mitt emellan prognosen i januari 2009 och prognoserna från senare delen av 2009.

### 1.3 Inflationsprognoser under 2008 och 2009

Av de fem inflationsprognoser för 2009 som redovisades under 2008 och 2009 skiljer sig prognoserna publicerade under 2008 markant från de tre prognoser som publicerades 2009. Omslaget i penningpolitiken med Riksbankens kraftiga sänkningar av reporäntan under slutet av 2008 och inledningen av 2009, för att mildra effekterna av finanskrisen och dämpa fallet i den reala ekonomin, var oväntat och påverkade KPI-inflationen kraftigt genom sänkta räntekostnader för egna hem. Prognoserna under 2008 låg därför cirka tre procentenheter över senare utfall medan prognoserna under 2009 visade sig fånga räntesänkningarna väl med endast ytterst marginella prognosavvikelser, mindre än 0,1 procentenheter.

## 2 Jämförelse med andra konjunkturbedömare

Ett sätt att utvärdera regeringens prognoser är att jämföra prognosavvikelserna för några centrala variabler mellan olika konjunkturbedömare. En sådan prognosjämförelse är emellertid förknippad med flera begränsningar och kan lätt bli missvisande. Till exempel publiceras prognoserna vid olika tidpunkter vilket medför att olika konjunkturbedömare inte alltid har tillgång till samma information. En annan skillnad är att tidpunkten från när beräkningarna i prognosen avslutas tills prognosen publiceras kan variera mellan olika bedömare. Tidpunkterna blir särskilt viktiga vid

prognosjämförelser 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 gör vi ett försök att reducera detta problem genom att jämföra prognoser publicerade vid i stort sett samma tidpunkt.

Prognosantaganden skiljer sig dessutom i flera fall mellan olika konjunkturbedömare. Regeringen utgår exempelvis från redan beslutade, eller i propositionen föreslagna, finanspolitiska åtgärder. Andra konjunkturbedömare gör explicita antaganden om den framtida finanspolitiken. 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 prognosavvikelser då regeringen inte kan ta hänsyn till förväntad, men ännu inte beslutad, finanspolitik. 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 prognosavvikelser som kan betraktas som normala. Syftet är dock inte att rangordna olika konjunkturbedömare.

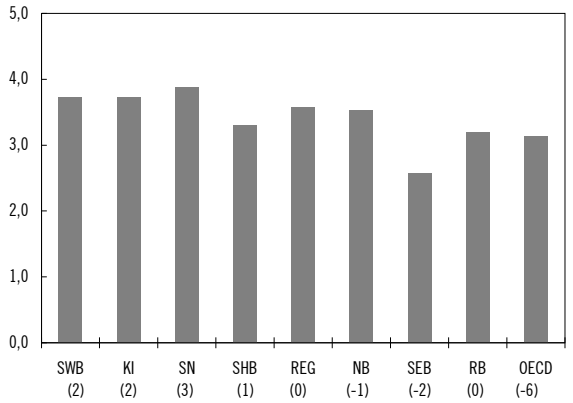
## Prognoser för BNP

I diagram 1 redovisas ett antal konjunkturbedömares absoluta prognosavvikelser för BNP-tillväxten och inflation för 2009. Prognoserna gjordes på våren och hösten 2008 och på våren och hösten 2009.

Alla konjunkturbedömare överskattade BNP-tillväxten 2009 betydligt i de prognoser som gjordes under våren och hösten 2008, och även i de prognoser som gjordes under våren 2009 överskattades BNP något. Prognoserna reviderades ner alltmer i takt med att man fick fler signaler om den svaga ekonomiska utvecklingen.

**Diagram 1 Genomsnittliga absoluta prognosavvikelser för BNP 2009**

*Procentenheter*




Anm.: Genomsnitten avser de fel, i absoluta tal, som gjordes i fyra prognoser avseende 2009, dvs. på våren och hösten 2008 samt på våren och hösten 2009. Siffrorna inom parentes visar hur långt före 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.

Den genomsnittliga absoluta prognosavvikelsen avseende BNP-tillväxten för prognoserna gjorda 2008 var 6,3 procentenheter, och för prognoserna gjorda 2009 var den genomsnittliga absoluta prognosavvikelsen 0,5 procentenheter. Prognosavvikelsen 2008 var avsevärt större än den genomsnittliga absoluta prognosavvikelsen 1990–2007, som var 0,8 procentenheter. Jämfört med alla enskilda år under perioden 1990–2007 var prognosprecisionen betydligt sämre 2008. Prognosavvikelserna måste dock ses mot bakgrund av att den kraftiga konjunkturnedgången som finanskrisen gav upphov till var extremt svår att förutse vid tidpunkterna för prognoserna, och visar på svårigheten i att förutse kraftiga svängningar i ekonomin.

Att jämföra konjunkturbedömare utifrån endast ett utfallsår är självklart osäkert. I tabell 2 visas därför utvecklingen av prognosavvikelserna för BNP-tillväxten de senaste åren där felen för respektive år är medelvärdet för de fel som gjorts de senaste fem åren, dvs. för 2009 ingår de fel som gjordes under åren 2005–2009. De stora prognosavvikelserna 2008 och 2009 lyfter genomsnitten betydligt för dessa år. På motsvarande sätt håller de stora prognosavvikelserna 2001, då BNP-tillväxten oväntat dämpades med drygt 3 procentenheter jämfört med året innan, uppe genomsnitten för perioden 2002–2005 avsevärt. Detta speglar den stora svårigheten i att bedöma ekonomiska vändpunkter.

För samtliga konjunkturbedömare gäller att prognoserna är bättre än en så kallad naiv prognos, d.v.s. en prognos för år *t* som är identisk med utfallet för närmast föregående år, *t-1*.

**Tabell 2 Genomsnittlig absolut prognosavvikelse för BNP-tillväxten**

*Procentenheter, fem års glidande medelvärden*

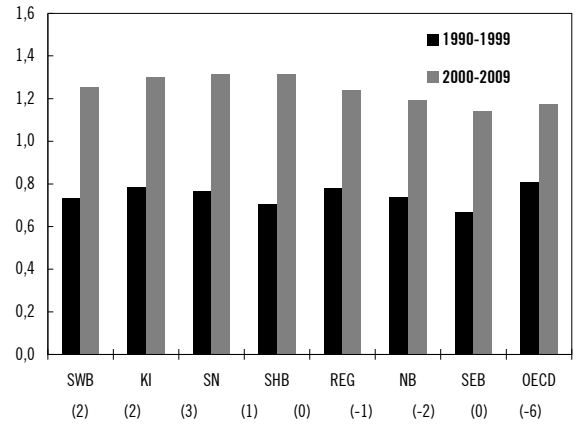
| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| REG | 0,81 | 0,76 | 0,67 | 0,71 | 1,13 | 1,67 |
| SWB | 0,79 | 0,78 | 0,71 | 0,70 | 1,20 | 1,72 |
| KI | 0,82 | 0,77 | 0,65 | 0,70 | 1,17 | 1,78 |
| Nordea | 0,82 | 0,79 | 0,66 | 0,65 | 0,99 | 1,56 |
| OECD | 0,74 | 0,67 | 0,57 | 0,67 | 1,11 | 1,58 |
| SEB | 0,74 | 0,70 | 0,63 | 0,72 | 1,20 | 1,55 |
| SHB | 0,98 | 0,92 | 0,73 | 0,73 | 1,14 | 1,65 |
| SN | 0,95 | 0,88 | 0,86 | 0,86 | 1,16 | 1,68 |
| RB | 0,55 | 0,57 | 0,68 | 0,57 | 1,33 | 2,09 |
| Medelfel | 0,80 | 0,76 | 0,68 | 0,70 | 1,16 | 1,70 |
| Naiv | 1,18 | 1,21 | 1,04 | 1,23 | 1,81 | 2,55 |

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 2009 ingår de fel som gjordes för åren 2005–2009. Genomsnitten avser därför totalt 20 prognoser per kolumn. Medelfelet visar för respektive år medelvärdena av samtliga konjunkturbedömares 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.

Jämförs de absoluta medelavvikelserna för BNP-tillväxten under 1990- och 2000-talet framkommer ett tydligt mönster (se diagram 2); de absoluta medelavvikelserna för år 2000 och framöver är mycket större än för perioden 1990–1999. Det är främst den överraskande negativa utvecklingen för BNP 2008 och 2009 som drar upp genomsnittet för 2000-talet väsentligt för alla bedömare, men överskattningen av BNP-tillväxten 2001 och underskattningen av BNP-tillväxten 2006 bidrar också till den stora prognosavvikelsen.

**Diagram 2 Absoluta medelavvikelser avseende BNP under 1990- och 2000-talet**

*Procentenheter*



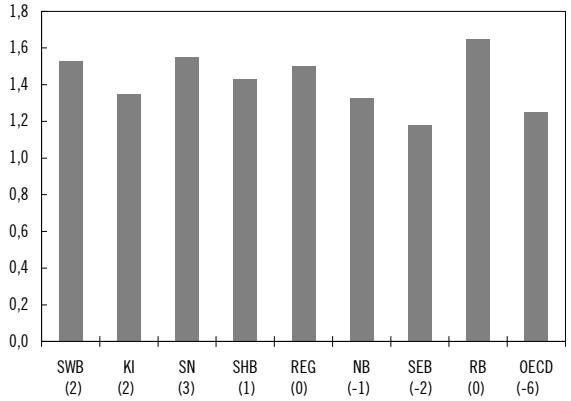

Anm.: Siffrorna inom parentes visar hur långt före respektive prognosinstituts prognos genomsnittligt publiceras i förhållande till regeringens prognos mätt i veckor. Prognosurvalet har gjorts så att tidpunkten för prognosen i så stor utsträckning som möjligt sammanfaller med regeringens tidpunkt för publicering.
Källor: Statistiska centralbyrån, respektive konjunkturbedömare och egna beräkningar.

## Prognoser för inflation

Alla inflationsprognoser som gjordes under 2008 överskattade utvecklingen för inflationen 2009 (se diagram 3). För prognoserna gjorda under 2009 är bilden mer splittrad, både underskattningar och överskattningar förekommer. Den genomsnittliga absoluta prognosavvikelsen för 2008 var 0,7 procentenheter, att jämföras med 1,4 procentenheter som var den genomsnittliga absoluta prognosavvikelsen 2009, eller med 0,7 procentenheter som var den genomsnittliga absoluta prognosavvikelsen 1990–2007.

**Diagram 3 Genomsnittlig absoluta prognosavvikelse för 2009 för inflation**

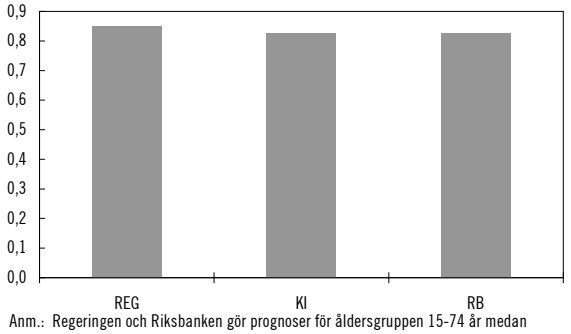
*Procentenheter*




Anm.: Genomsnitten avser de fel, i absoluta tal, som gjordes i fyra prognoser avseende 2009, dvs. på våren och hösten 2008 samt på våren och hösten 2009. Siffrorna inom parentes visar hur långt före 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.
Källor: Statistiska centralbyrån, respektive konjunkturbedömare och egna beräkningar.

**Diagram 4 Genomsnittlig absoluta prognosavvikelse för 2009 för arbetslöshet**

*Procentenheter*




Anm.: Regeringen och Riksbanken gör prognoser för åldersgruppen 15-74 år medan Konjunkturinsitutet gör prognoser för åldersgruppen 16-64. När det gäller arbetslösheten ger detta dock endast upphov till marginella skillnader.
Källor: Konjunkturinstitutet, Riksbanken och egna beräkningar.

### Prognoser för arbetslöshet

På grund av ändrade definitioner för arbetslöshet är det svårt att göra jämförelser av mellan olika konjunkturbedömare. Därför begränsas prognosutvärderingen till tre bedömare, Konjunkturinstitutet, Riksbanken och regeringen. Alla konjunkturbedömare underskattade arbetslösheten i prognoserna som gjordes 2008 medan man i prognoserna gjorda 2009 tvärtom överskattade arbetslösheten (se diagram 4). Underskattningarna i prognoserna från 2008 var relativt stora medan överskattningarna i prognoserna från 2009 var små. Skillnaderna mellan de tre konjunkturbedömarna är mycket små.

## 3 Jämförelse mellan nuvarande prognos och föregående prognos

Sedan budgetpropositionen för 2010 har prognosen för svensk BNP-tillväxt 2010 reviderats upp med 1,8 procentenheter till 2,5 procent. Upprevidering har gjorts för alla efterfrågekomponenter. I första hand beror upprevideringen på att ekonomin under andra halvåret 2009 utvecklades betydligt starkare än vad som prognostiserats, i kombination med att återhämtningen under 2010 nu bedöms bli starkare än vad som förutsågs i budgetpropositionen för 2010. I prognosen i budgetpropositionen antogs att den nya influensan, Influensa A (H1N1), skulle medföra en negativ effekt på BNP med 0,2 procentenheter för 2010. I den aktuella prognosen bedöms den nya influensan endast ha en försumbar påverkan på BNP-tillväxten 2010.

Prognosen för tillväxten i hushållens konsumtion är upprevideradad med knappt 1 procentenhet sedan budgetpropositionen. Revideringen beror uteslutande på att konsumtionen utvecklats starkare under andra halvåret 2009 än vad som förväntades. Liksom tidigare bedöms hushållen, till följd av expansiv penning- och finanspolitik, ha ett stort konsumtionsutrymme vilket innebär goda förutsättningar för stark konsumtionstillväxt under 2010.

Utvecklingen av offentlig konsumtion är upprevideradad marginellt från 1,1 till 1,5 procent, till största delen på grund av att kommunsektorn nu väntas ha ett något större konsumtionsutrymme, bl.a. till följd av att den ljusare arbetsmarknaden leder till att kommunsektorns skatteintäkter blir högre.

Prognosen för investeringstillväxten har reviderats upp kraftigt från -6,6 procent till 1,2 procent. Framför allt beror revideringen på att investeringarna under andra halvåret 2009 inte har utvecklats så svagt som förväntats. Investeringsutvecklingen under 2010 är också något uppreviderad jämfört med tidigare prognos. Kapacitetsutnyttjandet inom industrin är fortfarande mycket lågt, vilket tyder på att det kommer att dröja innan industrin har behov av kapacitetshöjande investeringar. Men framåtblickande indikatorer för investeringskonjunkturen indikerar en något starkare utveckling än vad som tidigare antagits.

Upprevideringen av exporttillväxten 2010 från 2,2 till 5,0 procent beror på en starkare exportutveckling under hösten 2009. Efterfrågan i omvärlden utvecklades starkare och vändningen i världshandeln kom snabbare än vad som bedömdes i föregående prognos. Utvecklingstakten under 2010 är i stort densamma. Efterfrågan i omvärlden fortsätter att stärkas, vilket drar upp svensk export. Liksom tidigare väntas dock den svaga investeringskonjunkturen i omvärlden hämma svensk export, vilken till stor del består av insatsvaror och industrivaror för framställning av investeringsprodukter.

Lagerbidraget till BNP-tillväxten 2010 har reviderats upp från 0,4 procentenheter till 1,4 procentenheter på grund av att företagen avvecklade sina lager i snabbare takt under 2009 än vad som tidigare prognostiserades.

Importutvecklingen har reviderats upp från 1,3 till 7,1 procent för 2010, i stort sett i linje med upprevideringen av de övriga efterfrågekomponenterna. Den starkare kronan bedöms dock också ha haft en mer stimulerande effekt på importutvecklingen än vad som förutsågs. Importutvecklingen under 2010 bedöms bli något starkare än enligt bedömningen i budgetpropositionen, bl.a. till följd av den ljusare synen på investeringskonjunkturen.

Sedan prognosen i budgetpropositionen för 2010 har regeringens syn på arbetsmarknadsutvecklingen 2010 reviderats betydligt. Prognosen för arbetslösheten har justerats ned från 11,4 till 9,2 procent och prognoserna för sysselsättningen har reviderats upp med ca 155 000 personer. Både utfall och framåtblickande indikatorer har visat på en mycket bättre utveckling än vad som tidigare förväntades. Antalet varsel har sjunkit tillbaka snabbt och antalet nyanmälda lediga platser ökar igen. I Konjunkturinstitutets företagsbarometer är anställningsplanerna nu mindre negativa. Även den starkare produktionen, både utfall och prognos, bidrar till att arbetsmarknadsutvecklingen 2010 inte är lika dyster som prognosen i budgetpropositionen.

Löneprognosen för 2010 har reviderats upp något jämfört med föregående prognos. Detta beror dels på att utfallet 2009 blev något högre än förväntat för lönerna i kommunsektorn, dels på att arbetsmarknaden bedöms utvecklas starkare nu jämfört med föregående prognos.

Inflationsprognosen för 2010 har reviderats upp relativt mycket jämfört med föregående prognos. Den underliggande inflationen har reviderats upp dels på grund av att företagens kostnader bedöms bli högre, dels för att efterfrågan är starkare. KPI-inflationen påverkas dessutom uppåt under 2010 genom att räntekostnaderna för egna hem stiger mer då reporäntan höjs både tidigare och kraftigare. Företagens kostnader är högre till följd av att enhetsarbetskostnaden reviderats upp på grund av en svagare återhämtning i produktivitet och något högre löneökningar. Dessutom har den tidigare försvagningen av kronan haft en, mer än vanligt, fördröjd påverkan på konsumentpriserna vilket medfört att priserna på importerade varor stigit mer än förväntat under slutet av 2009 och inledningen av 2010.

Prognosen för reporäntan vid utgången av 2010 är nu 1,00 procent, med en första höjning under tredje kvartalet från 0,25 procent till 0,75 procent, vilket innebär både en tidigare och kraftigare höjning jämfört med föregående prognos där slutkursen för 2010 var 0,5 procent. Den starkare räntebanan är en följd av att utsikterna förbättrats i svensk ekonomi, samtidigt som inflationen bedöms bli högre.

Valutakursprognosen för december 2010 mätt med TCW-index innebär en betydligt starkare återhämtning för kronan jämfört med föregående prognos. TCW-index bedöms nu vara 128 jämfört med 138 tidigare. Kronan försvagas ofta när osäkerheten på de finansiella marknaderna är stor, en osäkerhet som nu har minskat betydligt.

Den offentliga sektorns finansiella sparande för 2010 beräknas nu till -68 miljarder kronor eller -2,1 procent av BNP. Det är en upprevidering med 39 miljarder kronor eller 1,3 procent av BNP jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2010. Förbättringen är i

huvudsak en följd av en snabbare återhämtning i ekonomin med högre tillväxt och lägre arbetslöshet än vad som förväntades i budgetpropositionen. Det medför högre skatteinkomster och lägre utgifter jämfört med beräkningen i budgetpropositionen.

Den globala ekonomins utveckling har varit betydligt starkare än vad som förutsågs i budgetpropositionen för 2010. De finansiella förhållandena förbättrades tidigare och snabbare än väntat och har därmed lagt grunden för en uppgång i den reala ekonomin. Vändningen i internationell handel skedde både tidigare och snabbare än vad som tidigare prognostiserades, och var till stor del driven av en överraskande stark tillväxt i Asien. För 2010 har prognosen för BNP-tillväxten i Förenta staterna reviderats upp från 1,1 procent till 2,8 procent. BNP-tillväxten i euroområdet är uppreviderad med 1 procentenhet till 1,3 procent.

**Tabell 3 Regeringens prognoser för 2010 i budgetpropositionen för 2010 och i 2010 års ekonomiska vårproposition**

*Procentuell förändring om ej annat anges*

| | BP10 | VÅP10 |
|---|---|---|
| **Sverige** | | |
| BNP | 0,6 | 2,5 |
| Hushållens konsumtion | 1,2 | 2,1 |
| Offentlig konsumtion | 1,1 | 2,1 |
| Bruttoinvesteringar | -6,6 | 1,2 |
| Export | 2,2 | 5,0 |
| Import | 1,3 | 7,1 |
| Antal sysselsatta, 15–74 år | -3,5 | -0,6 |
| Antal arbetade timmar | -2,1 | -0,3 |
| Arbetslöshet, 15–74 år[1] | 11,4 | 9,2 |
| Timlön[2] | 2,3 | 2,3 |
| KPI, årsgenomsnitt | 1,3 | 1,3 |
| Reporänta[3] | 0,50 | 1,00 |
| TCW-index[3] | 139 | 131 |
| Offentliga sektorns finansiella sparande[4,5] | -3,4 | -2,1 |
| **BNP USA** | 1,1 | 2,8 |
| **BNP Euroområdet** | 0,3 | 1,3 |

[1] I procent av arbetskraften. Inkluderar heltidsstuderande arbetssökande (enligt ILO-definitionen).
[2] Enligt konjunkturlönestatistiken.
[3] Vid årets slut.
[4] Procent av BNP.
[5] Justerad för ändrad redovisning av premiepensionssystemet.

Bilaga 3

# Analys av utgiftsutvecklingen

# 2000–2014

Bilaga 3

# Analys av utgiftsutvecklingen 2000–2014

## Innehållsförteckning

1 Takbegränsade utgifter 2000–2014 ..... 5

## Tabellförteckning

1 Utgifter, 2000–2014.....6
2 Utgifternas procentuella andel av takbegränsade utgifter, 2000–2014.....7

## 1 Takbegränsade utgifter 2000–2014

I denna bilaga redovisas de takbegränsade utgifterna per utgiftsområde för perioden 2000–2014, dels i miljarder kronor, dels som andel av de totala takbegränsade utgifterna. Redovisningen möjliggör jämförelser av de takbegränsade utgifterna över tid. Tidsserierna är angivna i 2010 års anslagsstruktur för att eliminera skillnader som beror på att anslag före 2010 kan ha tillhört ett annat utgiftsområde än under 2010–2014. Tidsserierna är baserade på utfall för perioden 2000–2009, prognos för 2010 och beräknade utgifter för perioden 2011–2014. Av tabell 1 och 2 framgår hur utgifterna fördelas mellan utgiftsområden för respektive år 2000–2014.

Skillnader i fördelning mellan år kan bero på utgiftsreformer och besparingar, en förändrad makroekonomisk utveckling, förändrade volymer inom regelstyrda transfereringssystem, engångshändelser och s.k. tekniska justeringar. 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. Dock innebär förändringen att statsbudgetens utgifter minskade med ca 31 miljarder kronor 2003 i förhållande till 2002. Sådana förändringar ger upphov till brott i tidsserien vilket gör det svårt att jämföra utgifterna under tidsperioden. För att underlätta jämförelser över tid redovisas därför utgifterna även rensade från större tekniska förändringar, dessa går att finna i tabell 2 och är kursiva. Förklaringar till de redovisade tekniska förändringarna finns beskrivna i fotnoter till tabell 1.

Då en teknisk förändring skett har tidsserien justerats för åren före ändringens ikraftträdande. Justeringen är gjord med en lika stor relativ andel av de takbegränsade utgifterna som den som gällde då ändringen trädde i kraft.

I tabell 2 kan fördelningen av de takbegränsade utgifterna mellan olika utgiftsområden ses som ett uttryck för de politiska prioriteringarna som har gjorts under tidsperioden 2000–2014. Några av de större förändringarna berör transfereringsintensiva utgiftsområden. Under perioden minskar utgiftsandelen kraftigt för följande utgiftsområden: 6 Försvar och samhällets krisberedskap, 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp, 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom och 14 Arbetsmarknad och arbetsliv. Samtidigt ökar bl.a. utgiftsandelen för följande utgiftsområden: 7 Internationellt bistånd, 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg, 16 Utbildning och universitetsforskning och 25 Allmänna bidrag till kommuner.

Under perioden påverkas utgifterna i varierande grad av den makroekonomiska utvecklingen. Förändringar av arbetslöshet och av antalet deltagare i arbetsmarknadspolitiska program påverkar utgifterna inom utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv. Ett exempel är den ökande arbetslöshet som följt i spåren av finanskrisen. Bedömningen är dock att arbetslösheten vänder nedåt under 2010 för att sedan fortsätta i samma riktning till 2014.

Utgifterna kan även förändras mellan åren till följd av förändrade volymer inom vissa regelstyrda transfereringssystem. Ett exempel på stora volymförändringar under perioden 2000–2014 finns inom utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp.

Ett exempel på en engångshändelse som påverkat de takbegränsade utgifterna är den extra amortering om 25 miljarder kronor på infrastrukturlån som gjordes under 2008 på utgiftsområde 22 Kommunikationer.

**Tabell 1 Utgifter, 2000–2014**

*Miljarder kronor*

*Utfall 2000–2009, prognos 2010 och beräknat 2011–2014. Anslagen har fördelats till de utgiftsområden de tillhör i statsbudgeten för 2010.*

| Utgiftsområde | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 Rikets styrelse | 8,5 | 9,2 | 9,3 | 9,6 | 9,8 | 9,9 | 10,6 | 10,6 | 11,0 | 12,2 | 12,2 | 11,7 | 11,8 | 12,0 | 12,3 |
| 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning | 8,9 | 9,6 | 8,8 | 9,0 | 9,2 | 11,0 | 11,8 | 11,2 | 11,4 | 12,0 | 12,3 | 12,5 | 12,7 | 13,1 | 13,5 |
| 3 Skatt, tull och exekution | 7,6 | 7,8 | 8,0 | 8,3 | 8,6 | 8,6 | 9,0 | 9,7 | 9,4 | 9,4 | 9,6 | 9,9 | 10,0 | 10,1 | 10,4 |
| 4 Rättsväsendet | 21,9 | 22,8 | 24,1 | 25,5 | 26,3 | 27,0 | 28,5 | 30,6 | 32,7 | 33,6 | 36,0 | 36,8 | 37,5 | 37,9 | 38,7 |
| 5 Internationell samverkan | 1,1 | 1,2 | 1,1 | 1,1 | 1,3 | 1,4 | 1,4 | 1,6 | 1,8 | 1,8 | 2,0 | 1,8 | 1,8 | 1,8 | 1,8 |
| 6 Försvar och samhällets krisberedskap | 46,6 | 45,3 | 45,0 | 45,6 | 43,3 | 44,0 | 44,3 | 46,5 | 43,0 | 42,1 | 43,4 | 45,3 | 46,0 | 47,0 | 48,6 |
| 7 Internationellt bistånd | 15,3 | 17,0 | 15,7 | 15,9 | 19,9 | 22,3 | 25,9 | 25,4 | 27,5 | 29,6 | 27,1 | 29,3 | 30,7 | 32,3 | 33,9 |
| 8 Migration | 2,2 | 2,7 | 3,8 | 4,9 | 5,2 | 4,8 | 4,5 | 5,3 | 6,1 | 6,5 | 6,7 | 6,4 | 6,2 | 5,9 | 5,8 |
| 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg | 28,6 | 29,5 | 31,0 | 34,1 | 36,8 | 38,5 | 42,2 | 46,7 | 49,1 | 53,1 | 57,8 | 59,4 | 61,0 | 62,5 | 64,0 |
| 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp | 97,9 | 107,3 | 112,9 | 121,5 | 122,9 | 127,0 | 125,7 | 119,5 | 115,9 | 110,0 | 101,2 | 94,7 | 89,7 | 87,5 | 85,5 |
| 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom | 33,5 | 33,8 | 33,8 | 52,0 | 51,2 | 46,1 | 45,0 | 43,7 | 42,6 | 42,3 | 41,3 | 41,0 | 40,1 | 38,7 | 37,5 |
| 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 | 68,1 | 69,9 | 72,0 | 73,4 | 75,4 | 77,3 |
| 13 Integration och jämställdhet | 8,2 | 7,4 | 7,2 | 7,0 | 6,5 | 6,4 | 3,4 | 4,3 | 5,0 | 5,3 | 5,2 | 7,2 | 7,6 | 7,0 | 6,7 |
| 14 Arbetsmarknad och arbetsliv | 60,9 | 54,9 | 57,7 | 61,2 | 64,3 | 66,4 | 69,5 | 54,9 | 47,8 | 60,6 | 78,2 | 79,6 | 72,9 | 66,8 | 61,4 |
| 15 Studiestöd | 20,0 | 19,4 | 21,1 | 20,3 | 21,2 | 20,2 | 20,6 | 19,7 | 19,5 | 21,4 | 23,1 | 22,4 | 21,2 | 21,9 | 23,6 |
| 16 Utbildning och universitetsforskning | 31,0 | 32,9 | 40,5 | 41,6 | 43,6 | 43,3 | 46,1 | 41,8 | 44,1 | 48,9 | 52,6 | 53,6 | 51,8 | 52,5 | 53,6 |
| 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid | 7,6 | 7,8 | 8,1 | 8,4 | 8,7 | 9,0 | 9,6 | 10,1 | 10,1 | 10,3 | 11,3 | 11,6 | 11,7 | 11,8 | 12,0 |
| 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik | 5,6 | 4,7 | 3,2 | 3,3 | 3,1 | 3,1 | 2,9 | 2,4 | 2,1 | 1,9 | 1,6 | 1,3 | 1,1 | 1,1 | 1,1 |
| 19 Regional tillväxt | 3,0 | 3,2 | 3,2 | 3,4 | 3,3 | 3,3 | 3,3 | 2,9 | 2,8 | 3,2 | 3,4 | 3,4 | 3,3 | 3,1 | 2,9 |
| 20 Allmän miljö- och naturvård | 1,8 | 2,1 | 2,7 | 2,5 | 3,1 | 4,0 | 4,5 | 4,3 | 4,7 | 5,2 | 5,4 | 4,8 | 4,8 | 4,4 | 4,5 |
| 21 Energi | 1,7 | 2,0 | 2,3 | 1,9 | 2,1 | 1,4 | 1,6 | 2,2 | 2,1 | 3,0 | 3,0 | 2,8 | 2,3 | 2,0 | 2,0 |
| 22 Kommunikationer | 24,9 | 24,2 | 24,4 | 25,1 | 29,0 | 31,7 | 31,0 | 44,3 | 61,5 | 40,6 | 40,0 | 38,4 | 36,7 | 38,2 | 38,5 |
| 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel | 9,7 | 16,6 | 13,9 | 9,6 | 12,2 | 17,4 | 21,0 | 15,5 | 16,5 | 16,4 | 18,3 | 17,8 | 17,6 | 18,1 | 12,4 |
| 24 Näringsliv | 3,8 | 3,2 | 3,2 | 3,1 | 3,5 | 3,6 | 3,9 | 4,3 | 12,8 | 6,6 | 6,4 | 5,0 | 5,0 | 5,0 | 5,0 |
| 25 Allmänna bidrag till kommuner | 97,5 | 100,6 | 102,3 | 72,4 | 69,8 | 57,3 | 60,2 | 73,0 | 64,8 | 81,6 | 75,7 | 76,8 | 76,1 | 75,8 | 75,8 |
| 26 Statsskuldsräntor m.m. | 90,2 | 81,3 | 67,3 | 42,2 | 52,7 | 32,7 | 49,5 | 47,3 | 48,2 | 36,5 | 22,5 | 31,1 | 36,8 | 36,5 | 33,7 |
| 27 Avgiften till Europeiska unionen | 22,3 | 23,3 | 20,6 | 18,3 | 25,6 | 25,6 | 25,9 | 26,6 | 31,5 | 19,2 | 28,7 | 30,8 | 32,7 | 35,1 | 35,8 |
| Minskning av anslagsbehållningar | | | | | | | | | | | | -1,0 | 0,2 | -0,9 | 3,2 |
| **Summa utgiftsområden** | **709,6** | **722,0** | **725,3** | **703,5** | **740,7** | **725,0** | **765,5** | **769,2** | **790,3** | **781,3** | **794,8** | **806,3** | **802,7** | **802,6** | **801,6** |
| **Summa utgiftsområden exkl. statsskuldsräntor** | **619,4** | **640,8** | **658,0** | **661,3** | **688,0** | **692,3** | **716,1** | **721,9** | **742,1** | **744,8** | **772,3** | **775,2** | **766,0** | **766,2** | **767,9** |
| Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten | 140,7 | 145,5 | 153,6 | 157,8 | 167,5 | 172,0 | 179,1 | 188,2 | 201,4 | 219,8 | 223,1 | 225,9 | 237,3 | 253,9 | 270,6 |
| **Takbegränsade utgifter** | **760,0** | **786,3** | **811,6** | **819,1** | **855,6** | **864,3** | **895,2** | **910,1** | **943,4** | **964,6** | **995,4** | **1 001,2** | **1 003,3** | **1 020,1** | **1 038,5** |
| Budgeteringsmarginal | 5,0 | 4,7 | 0,4 | 2,9 | 2,4 | 5,7 | 11,8 | 27,9 | 13,6 | 24,4 | 28,6 | 52,8 | 70,7 | 63,9 | 55,5 |
| **Utgiftstak för staten** | **765** | **791** | **812** | **822** | **858** | **870** | **907** | **938** | **957** | **989** | **1 024** | **1 054** | **1 074** | **1 084** | **1 094** |

Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

**Tabell 2 Utgifternas procentuella andel av takbegränsade utgifter, 2000–2014**

*Utfall 2000–2009, prognos 2010 och beräknat 2011–2014. Procent av takbegränsade utgifter. Anslagen har fördelats enligt de utgiftsområden de tillhör i statsbudgeten för 2010. Utgifter justerade för tekniska förändringar anges i kursiv stil.*

| Utgiftsområde | | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 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 | 1,2 | 1,2 | 1,2 |
| 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 | 1,3 | 1,3 | 1,3 | 1,3 |
| 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 | 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 | 3,6 | 3,7 | 3,7 | 3,7 | 3,7 |
| 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 | 0,2 | 0,2 |
| 6 | Försvar och samhällets krisberedskap | 6,1 | 5,8 | 5,5 | 5,6 | 5,1 | 5,1 | 4,9 | 5,1 | 4,6 | 4,4 | 4,4 | 4,5 | 4,6 | 4,6 | 4,7 |
| 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 | 2,9 | 3,1 | 3,2 | 3,3 |
| 8 | Migration | 0,3 | 0,3 | 0,5 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,5 | 0,6 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 |
| 9 | Hälsovård, sjukvård och social omsorg | 3,8 | 3,7 | 3,8 | 4,2 | 4,3 | 4,4 | 4,7 | 5,1 | 5,2 | 5,5 | 5,8 | 5,9 | 6,1 | 6,1 | 6,2 |
| 10 | Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp | 12,9 | 13,6 | 13,9 | 14,8 | 14,4 | 14,7 | 14,0 | 13,1 | 12,3 | 11,4 | 10,2 | 9,5 | 8,9 | 8,6 | 8,2 |
| *10* | *Justerat för teknisk förändring* | *13,7* | *14,5* | *14,8* | *15,3* | *14,9* | *14,7* | *14,0* | *13,1* | *12,3* | *11,4* | *10,2* | *9,5* | *8,9* | *8,6* | *8,2* |
| 11 | Ekonomisk trygghet vid ålderdom | 4,4 | 4,3 | 4,2 | 6,3 | 6,0 | 5,3 | 5,0 | 4,8 | 4,5 | 4,4 | 4,1 | 4,1 | 4,0 | 3,8 | 3,6 |
| *11* | *Justerat för teknisk förändring* | *6,0* | *5,9* | *5,7* | *5,9* | *5,5* | *5,3* | *5,0* | *4,8* | *4,5* | *4,4* | *4,1* | *4,1* | *4,0* | *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 | 7,1 | 7,0 | 7,2 | 7,3 | 7,4 | 7,4 |
| 13 | Integration och jämställdhet | 1,1 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,8 | 0,7 | 0,4 | 0,5 | 0,5 | 0,6 | 0,5 | 0,7 | 0,8 | 0,7 | 0,6 |
| 14 | Arbetsmarknad och arbetsliv | 8,0 | 7,0 | 7,1 | 7,5 | 7,5 | 7,7 | 7,8 | 6,0 | 5,1 | 6,3 | 7,9 | 7,9 | 7,3 | 6,5 | 5,9 |
| *14* | *Justerat för teknisk förändring* | *8,2* | *7,1* | *7,3* | *7,7* | *7,8* | *7,9* | *8,0* | *6,3* | *5,1* | *6,3* | *7,9* | 7,9 | 7,3 | 6,5 | 5,9 |
| 15 | Studiestöd | 2,6 | 2,5 | 2,6 | 2,5 | 2,5 | 2,3 | 2,3 | 2,2 | 2,1 | 2,2 | 2,3 | 2,2 | 2,1 | 2,1 | 2,3 |
| 16 | Utbildning och universitetsforskning | 4,1 | 4,2 | 5,0 | 5,1 | 5,1 | 5,0 | 5,1 | 4,6 | 4,7 | 5,1 | 5,3 | 5,4 | 5,2 | 5,2 | 5,2 |
| *16* | *Justerat för teknisk förändring* | *3,1* | *3,2* | *4,0* | *4,1* | *4,1* | *4,4* | *4,6* | *4,6* | *4,7* | *5,1* | *5,3* | *5,4* | *5,2* | *5,2* | *5,2* |
| 17 | Kultur, medier, trossamfund och fritid | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 1,2 |
| *17* | *Justerat för teknisk förändring* | *1,1* | *1,1* | *1,1* | *1,1* | *1,1* | *1,1* | *1,1* | *1,2* | *1,1* | *1,1* | *1,1* | *1,2* | *1,2* | *1,2* | *1,2* |
| 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 | 0,1 | 0,1 |
| 19 | Regional tillväxt | 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 | 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 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,4 | 0,4 |
| 21 | Energi | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| 22 | Kommunikationer | 3,3 | 3,1 | 3,0 | 3,1 | 3,4 | 3,7 | 3,5 | 4,9 | 6,5 | 4,2 | 4,0 | 3,8 | 3,7 | 3,7 | 3,7 |
| 23 | Areella näringar, landsbygd och livsmedel | 1,3 | 2,1 | 1,7 | 1,2 | 1,4 | 2,0 | 2,3 | 1,7 | 1,7 | 1,7 | 1,8 | 1,8 | 1,8 | 1,8 | 1,2 |
| 24 | Näringsliv | 0,5 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,5 | 1,4 | 0,7 | 0,6 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 |
| 25 | Allmänna bidrag till kommuner | 12,8 | 12,8 | 12,6 | 8,8 | 8,2 | 6,6 | 6,7 | 8,0 | 6,9 | 8,5 | 7,6 | 7,7 | 7,6 | 7,4 | 7,3 |
| *25* | *Justerat för teknisk förändring* | *6,1* | *6,5* | *6,7* | *7,4* | *6,7* | *7,2* | *7,2* | *7,2* | *7,4* | *8,9* | *7,6* | 7,7 | 7,6 | 7,4 | 7,3 |
| 26 | Statsskuldsräntor m.m. | 11,9 | 10,3 | 8,3 | 5,1 | 6,2 | 3,8 | 5,5 | 5,2 | 5,1 | 3,8 | 2,3 | 3,1 | 3,7 | 3,6 | 3,2 |
| 27 | Avgiften till Europeiska unionen | 2,9 | 3,0 | 2,5 | 2,2 | 3,0 | 3,0 | 2,9 | 2,9 | 3,3 | 2,0 | 2,9 | 3,1 | 3,3 | 3,4 | 3,4 |
| | Minskning av anslagsbehållningar | | | | | | | | | | | | -0,1 | 0,0 | -0,1 | 0,3 |
| | Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten | 18,5 | 18,5 | 18,9 | 19,3 | 19,6 | 19,9 | 20,0 | 20,7 | 21,3 | 22,8 | 22,4 | 22,6 | 23,6 | 24,9 | 26,1 |
| | *Justerat för tekniska förändringar* | *17,7* | *17,7* | *18,1* | *19,3* | *19,6* | *19,9* | *20,0* | *20,7* | *21,3* | *22,8* | *22,4* | *22,6* | *23,6* | *24,9* | *26,1* |
| | 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 | 100,0 | 100,0 |
| | Budgeteringsmarginal | 0,7 | 0,6 | 0,0 | 0,4 | 0,3 | 0,7 | 1,3 | 3,1 | 1,4 | 2,5 | 2,9 | 5,3 | 7,0 | 6,3 | 5,3 |

Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Nedan följer kommentarer till de utgiftsområden som uppvisar de mest betydande förändringarna som andel av de takbegränsade utgifterna mellan 2000 och 2014.

*Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap*

Under perioden 2000–2014 beräknas utgifterna minska för utgiftsområdet som andel av de takbegränsade utgifterna med 1,4 procentenheter vilket främst beror på försvarsomställningen.

*Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd*

Utgifterna för utgiftsområdet beräknas öka från 15,3 miljarder kronor 2000 till 33,9 miljarder kronor 2014. Som andel av de takbegränsade utgifterna ökar utgifterna med 1,3 procentenheter under samma period. Utgiftsökningen beror främst på ökade utgifter under anslaget 1:1 *Biståndsverksamhet*. Biståndsramen ökade från 0,8 procent av bruttonationalinkomsten (BNI) 2000 till 1 procent av BNI 2009.

*Utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg*

Utgifterna för utgiftsområdet beräknas öka med drygt 35,4 miljarder kronor mellan 2000 och 2014. Som andel av de takbegränsade utgifterna ökar utgifterna med 2,4 procentenheter under perioden. Detta kan främst förklaras 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 5,5 procentenheter under perioden 2000–2014 med hänsyn tagen till tekniska justeringar. Utgifterna under anslaget 1:1 *Sjukpenning och rehabilitering m.m.* beräknas minska med ca 13,6 miljarder kronor 2000–2014, främst till följd av minskad sjukfrånvaro. Antalet sjukpenningdagar var som högst 2002 med 94,5 miljoner. Sedan dess har de kontinuerligt minskat till 36,3 miljoner dagar 2009 och förväntas att fortsätta sjunka till 28,8 miljoner dagar 2014.

Utgifterna under anslaget 1:2 *Aktivitets- och sjukersättningar m.m.* ökade kraftigt mellan 2000 och 2006. Antalet personer med aktivitets- och sjukersättning (tidigare förtidspension) ökade från ca 430 000 personer 2000 till ca 550 000 personer 2006. Fram till 2014 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 2000–2014 med hänsyn tagen till tekniska justeringar. Antalet personer utan inkomstrelaterad ålderspension minskar gradvis, samtidigt som den genomsnittliga nivån på inkomstrelaterad ålderspension ökar. Det leder till 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 minska med 2,3 procentenheter under perioden 2000–2014 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 10,6 miljarder kronor under perioden 2000–2009.

Arbetslösheten har ökat från 2001 till 2005 för att sedan sjunka fram till och med 2008. Den finansiella krisen ledde till att arbetslösheten återigen ökade från och med 2009. Den beräknas börja minska under 2010 och falla fram till 2014.

I och med att flera anställningsstöd avvecklats och det särskilda anställningsstödet flyttats 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 2,1 procentenheter under perioden 2000–2014 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 1,2 procentenheter under perioden 2000–2014 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 drygt 31 miljarder kronor 2009. Den kraftiga utgiftsminskningen beror i huvudsak på lägre räntenivåer och minskad statsskuld. Utgifterna under utgiftsområdet beräknas minska till knappt 34 miljarder kronor 2014, vilket främst beror på att statsskulden minskar.

*Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten*

Utgifterna för ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten som andel av de takbegränsade utgifterna beräknas öka med 8,4 procentenheter under perioden 2000–2014 med hänsyn tagen till tekniska justeringar. Utgiftsökningen beror dels på att antalet pensionärer ökar, dels på att den genomsnittliga pensionen ökar.

Bilaga 4

# Fördelningspolitisk redogörelse

Bilaga 4

# Fördelningspolitisk redogörelse

## Innehållsförteckning

Sammanfattning ..... 7

Inledning ..... 7

1 Inkomstutveckling och inkomstspridning ..... 8
1.1 Äldres arbetsinkomster ökar ..... 8
1.2 Finanskrisens effekter på inkomstfördelningen ..... 10
1.2.1 Tydlig inbromsning av inkomstutvecklingen under krisåren ..... 10
1.2.2 Ökad arbetslöshet ger små effekter på inkomstfördelningen ..... 11
1.3 Ökande inkomstspridning ..... 12
1.3.1 Varför ökar inkomstspridningen? ..... 13
1.3.2 Andelen ekonomiskt utsatta ökar ..... 14
1.3.3 I vilka grupper har den ekonomiska utsattheten ökat? ..... 15
1.4 Inkomstfördelning i ett internationellt perspektiv ..... 15

2 Effekter av regeringens politik 2006–2011 ..... 17
2.1 Ekonomiska drivkrafters betydelse för arbetskraftsutbudet ..... 17
2.1.1 Regeringens politik har gjort arbete mer lönsamt ..... 17
2.1.2 Mer lönsamt att gå från utanförskap till arbete ..... 19
2.1.3 Förbättrade drivkrafter ger ökad sysselsättning på lång sikt ..... 20
2.2 Fördelningseffekter av regeringens politik ..... 20
2.2.1 Regeringens politik gynnar dem med låga inkomster ..... 21
2.2.2 Reformerna under mandatperioden ger samma inkomstökning för kvinnor och män ..... 21
2.3.3 Ökad inkomst för olika individer – typfall ..... 22

Underbilaga ..... 24
Begrepp och definitioner ..... 24
Datamaterial och beräkningsmetoder ..... 26

## Tabellförteckning

1.1 Ersättning vid arbete respektive arbetslöshet för ensamstående respektive sammanboende hushåll med två barn ..... 12
2.1 Genomsnittlig marginaleffekt i olika ersättningssystem ..... 17
2.2 Förändring av ersättningsgrad 2006–2010 ..... 19
2.3 Ersättningsgrader för kvinnor och män 2010 ..... 20
2.4 Arbetsutbudseffekter av regeringens politik ..... 20
2.5 Arbetsutbudseffekter för olika inkomstgrupper ..... 20
2.6 Effekt av regeringens politik för hushåll med två heltidsarbetande 2010. Typfall ..... 23
2.7 Jobbskatteavdrag för olika månadslöner 2010 ..... 23
2.8 Höjt grundavdrag 2011 för en person med enbart garantipension ..... 23
U.1 Nyckeltal 1991 och 1995–2009 ..... 28
U.2 Regeländringar som beaktats vid beräkning av politikens effekter 2006–2011 ..... 29

## Diagramförteckning

1.1 Marknadsinkomster för olika åldersgrupper ... 8
1.2 Socialförsäkringar, pensioner och bidrag (transfereringar) för olika åldersgrupper ... 8
1.3 Genomsnittlig skattekvot för olika åldersgrupper ... 8
1.4 Individuell disponibel inkomst för olika åldersgrupper ... 9
1.5 Justerad disponibel inkomst för olika åldersgrupper ... 9
1.6 Kvinnors individuella disponibla inkomst som andel av mäns ... 9
1.7 Utveckling av genomsnittlig disponibel inkomst i olika inkomstgrupper ... 10
1.8 Utveckling av genomsnittlig disponibel inkomst för olika grupper. Inkomst exklusive kapitalvinster ... 11
1.9 Genomsnittlig förändring av justerad disponibel inkomst vid en ökad arbetslöshet ... 12
1.10 Inkomstspridningens utveckling ... 13
1.11 Decilkvoter för olika grupper, höga inkomster ... 13
1.12 Decilkvoter för olika grupper, låga inkomster ... 14
1.13 Utvecklingen av andel med låg ekonomisk standard ... 14
1.14 Olika gruppers bidrag till andelen med låg ekonomisk standard (relativ 60) ... 15
1.15 Inkomstspridning inom OECD ... 16
1.16 Den översta tusendelens inkomstandel ... 16
2.1 Marginaleffekt för ensamstående med två barn ... 18
2.2 Marginalskatt och genomsnittlig skatt för ett vårdbiträde ... 18
2.3 Ersättningsgrader vid arbetslöshet, sjukpenning samt sjuk- och aktivitetsersättning ... 19
2.4 Ersättningsgrader fördelade efter arbetsinkomstens storlek 2010 ... 19
2.5 Effekt av VÅP10 på justerad disponibel inkomst för olika inkomstgrupper ... 21
2.6 Effekt av VÅP10 på individuell disponibel inkomst för vuxna kvinnor och män ... 21
2.7 Effekter av regeringens politik på justerad disponibel inkomst för olika inkomstgrupper ... 22
2.8 Effekter av regeringens politik på individuell disponibel inkomst för vuxna 20–64 år ... 22
2.9 Effekter av regeringens politik på individuell disponibel inkomst för vuxna kvinnor och män ... 22
U.1 Antal konsumtionsenheter enligt PEL-skalan ... 24
U.2 Hypotetisk Lorenz-kurva ... 25

## Sammanfattning


- Individer i åldern 30–59 år har efter 1990-talskrisen och fram till i dag haft en mycket god utveckling av sin disponibla inkomst. Ännu högre inkomstutveckling har gruppen 60–64 år haft vilket beror på att de nu förvärvsarbetar i högre grad än tidigare. Inkomstutvecklingen för de yngre vuxna i åldern 20–29 har däremot varit svag. Detta är en följd av senarelagd etablering på arbetsmarknaden, något som bl.a. förklaras av att allt fler studerar och under längre tid.
- Finanskrisen har inneburit kraftigt fallande kapitalinkomster vilket framför allt berör dem i toppen av inkomstfördelningen. Den allvarligaste effekten av ökad arbetslöshet på inkomstfördelningen uppkommer på längre sikt. På kort sikt är effekterna mindre.
- De senaste 20 åren har inkomstspridningen sakta ökat. Fram till 2000 beror det främst på en ökande lönespridning och därefter på att skatternas inkomstutjämnande effekt avtagit något.
- Sverige hör tillsammans med Danmark till de länder i världen med lägst inkomstspridning.
- Regeringens reformer för att stärka arbetslinjen beräknas på sikt öka arbetsutbudet och få störst procentuell effekt i den nedre delen av inkomstfördelningen.
- Förslagen som aviseras i denna proposition gynnar främst dem med låga inkomster och kvinnor mer än män.


## Inledning

Sedan 1994 lämnar regeringen årligen en fördelningspolitisk redogörelse i anslutning till den ekonomiska vårpropositionen eller budgetpropositionen. Årets redogörelse består av två delar.

Den första delen beskriver befolkningens inkomstutveckling de senaste 20 åren och krisens förväntade effekter på inkomstfördelningen. Vidare analyseras orsakerna till den ökande inkomstspridningen liksom andelen ekonomiskt utsatta. Dessutom redovisas inkomstfördelningen i ett internationellt perspektiv.

I del två redovisas förväntade effekter av regeringens politik på drivkrafter till arbete, arbetsutbud och inkomstfördelning.

Fram till 2008 baseras alla siffror på utfall från Statistiska centralbyrån (SCB). Från 2009 och framåt används simuleringsberäkningar baserade på prognoser. Dessa är naturligtvis osäkra. I diagrammen är det sista utfallsåret markerat med en streckad lodrät linje.

I en underbilaga beskrivs begrepp och definitioner.

# 1 Inkomstutveckling och inkomstspridning

## 1.1 Äldres arbetsinkomster ökar

I denna bilaga är hushållens disponibla inkomst ett centralt begrepp. Inledningsvis visas här hur disponibel inkomst byggs upp av olika inkomstslag, socialförsäkringar och skatter samt hur utvecklingen varit för olika åldersgrupper.

Det har skett markanta förskjutningar mellan olika åldersgruppers inkomster de senaste 20 åren. 1990-talskrisen innebar stagnerande eller sjunkande marknadsinkomster (lön, företagarinkomst och kapitalinkomst) för dem i yrkesaktiv ålder (se diagram 1.1). Från mitten av 1990-talet har de i åldern 30–59 haft en stabil ökning av sin reala marknadsinkomst. För den äldre arbetskraften mellan 60–64 år har ökningen varit ännu kraftigare till följd av ökat förvärvsarbete.

De yngre vuxna mellan 20–29 år har däremot haft en relativt svag utveckling. Det beror både på att de i samband med 1990-talskrisen fick svårt att ta sig in på arbetsmarknaden och att de under 1990-talet kraftigt ökade sina högskolestudier. Etableringsåldern för unga har gradvis höjts och deltagandet i arbetsliv och studier förefaller även nu vara mer heterogent än tidigare.

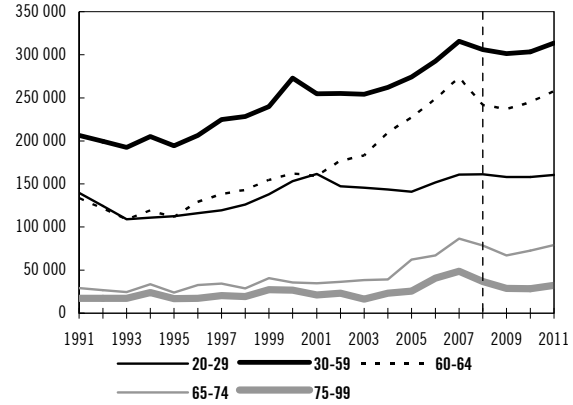
Åren 1994, 2000 och 2007 var speciella med extra höga inkomster från kapitalvinster, vilket syns som ”toppar” i inkomstkurvorna.

När det gäller socialförsäkringar, pensioner och bidrag så har pensionärsgruppen haft en stabil real utveckling (se diagram 1.2). En orsak till detta är att nyblivna pensionärer varit mer yrkesaktiva och därmed tjänat in högre pensionsrätter. De reala transfereringarna för dem i förvärvsaktiv ålder 20–64 år har i genomsnitt varit oförändrade under de senaste 20 åren.

De genomsnittliga skatterna höjdes relativt kraftigt under 1990-talet som ett led i konsolideringen av de offentliga finanserna (se diagram 1.3). Under hela 2000-talet har skatterna sedan gradvis sänkts, allra lägst skatter betalar nu yngre i åldern 20–29 år.

**Diagram 1.1 Marknadsinkomster för olika åldersgrupper**

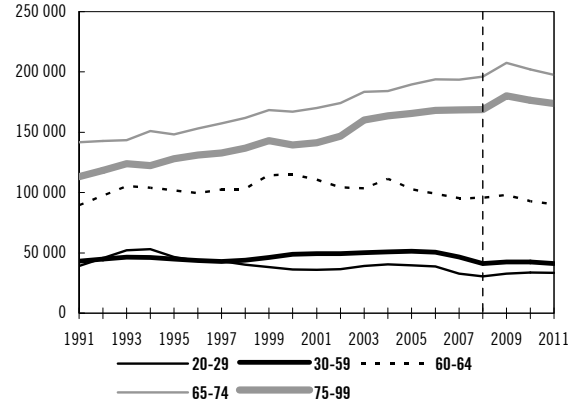
*Kronor, i 2010 års prisnivå (genomsnitt)*




Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

**Diagram 1.2 Socialförsäkringar, pensioner och bidrag (transfereringar) för olika åldersgrupper**

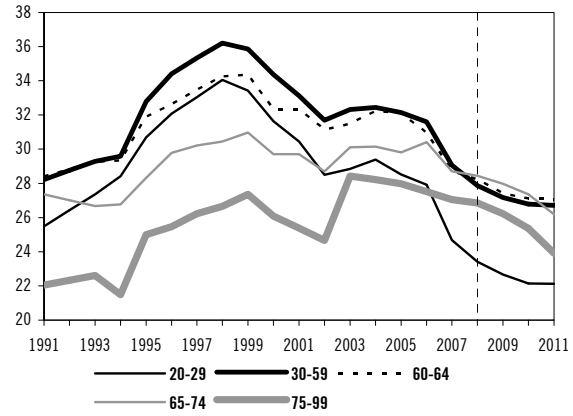
*Kronor, i 2010 års prisnivå (genomsnitt)*




Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

**Diagram 1.3 Genomsnittlig skattekvot för olika åldersgrupper**

*Inkomst-, förmögenhets- och fastighetsskatt som andel av marknadsinkomster och transfereringar. Procent*




Anm.: Som en följd av pensionsomläggningen 2003 höjdes grundpensionenerna och gjordes samtidigt beskattningsbara.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

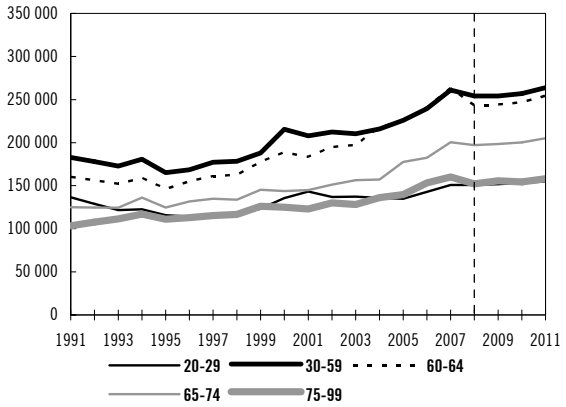
Den individuella disponibla inkomsten, nettot när marknadsinkomster läggs ihop med transfereringar och skatten dras ifrån, framgår av diagram 1.4. Två tydliga trender är att 60–64-åringarna genom sin ökande sysselsättningsgrad kommit ikapp dem i åldern 30–59 samt att yngre har haft en relativt svag inkomstutveckling.

De inkomster som hittills redovisats är individuella. Men de flesta personer lever i ett hushåll med delad ekonomi och har olika försörjningsbörda beroende på hur många barn som finns i hushållet. För att få jämförbarhet av den ekonomiska standarden mellan olika hushåll kan *justerad disponibel inkomst* beräknas. I detta begrepp justeras den samlade hushållsinkomsten med hänsyn till hushållets försörjningsbörda.[1] Som framgår av diagram 1.5 ändras relationen mellan vissa åldersgrupper när den disponibla inkomsten justeras för hushållsstorlek. Åldersgruppen 30–59, som har höga inkomster, närmar sig de övriga grupperna eftersom de ofta består av barnfamiljer. De i åldern 60–64 år har höga inkomster men sällan hemmavarande barn, vilket leder till hög justerad disponibel inkomst.

Kvinnor har lägre individuella disponibla inkomster än män (se diagram 1.6). Det finns ingen trend mot att kvinnors inkomster närmar sig männens.

**Diagram 1.4 Individuell disponibel inkomst för olika åldersgrupper**

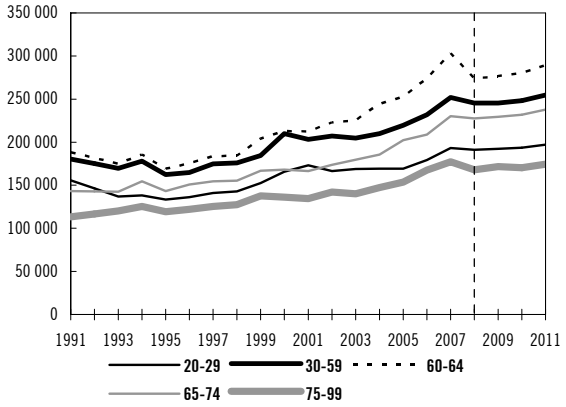
*Kronor, i 2010 års prisnivå (genomsnitt)*




Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

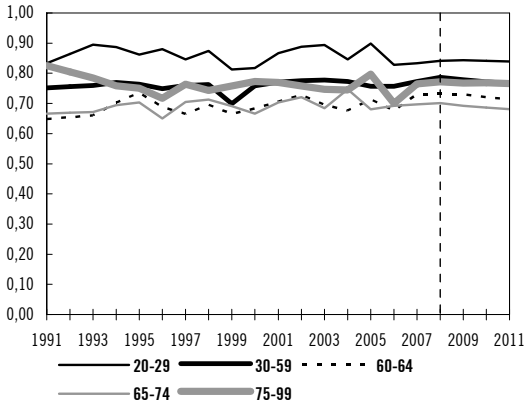
**Diagram 1.5 Justerad disponibel inkomst för olika åldersgrupper**

*Kronor, i 2010 års prisnivå (genomsnitt). Samlad hushållsinkomst justerad för försörjningsbörda.*




Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

**Diagram 1.6 Kvinnors individuella disponibla inkomst som andel av mäns**




Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

[1] Se underbilaga för en beskrivning av hur justeringen görs.

## 1.2 Finanskrisens effekter på inkomstfördelningen

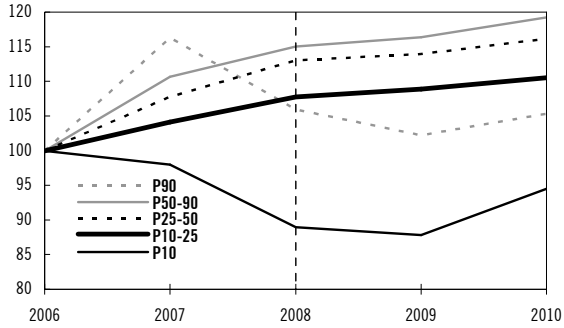
Den världsomspännande kris som präglat den ekonomiska utvecklingen sedan hösten 2008 gör inkomstutvecklingen under dessa år extra intressant. I detta avsnitt fokuseras därför på hur olika grupper förväntas påverkas av den ekonomiska krisen.

För de flesta inkomstgrupper förväntas inkomstutvecklingen vara svagt positiv trots att inkomsttillväxten kraftigt bromsar in under krisåren. För personer i toppen och botten av fördelningen väntas dock inkomsterna sjunka.

Den största försämringen väntas på kort sikt ske för personer i toppen av fördelningen (se diagram 1.7). Det kan förklaras av att kapitalvinster och övriga kapitalinkomster fallit kraftigt till följd av en svag utveckling på aktie- och bostadsmarknaden. Det är också vanligt att en del av inkomsten hos personerna i toppen av fördelningen betalas ut som en rörlig ersättning kopplad till företagets vinst eller aktiekursens utveckling. En kraftig minskning eller helt utebliven ersättning innebär då ett stort inkomstbortfall.

**Diagram 1.7 Utveckling av genomsnittlig disponibel inkomst i olika inkomstgrupper**

*Index 2006 =100*




Anm.: Utfall 2006-2008, prognos 2009-2010, P10 avser tiondelen med lägst inkomster, P90 avser tiondelen med högst inkomster.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den genomsnittliga inkomstförändringen kan också bli förhållandevis stor nederst i fördelningen. Det beror framför allt på stora förluster hos ett begränsat antal människor som tillhör lägsta inkomstgruppen på grund av stora kapitalförluster eller negativa näringsinkomster.

För de som befinner sig nederst i fördelningen på grund av att de saknar egna arbetsinkomster förväntas effekten av krisen bli betydligt mindre. Krisen kan till och med innebära att deras relativa position förbättras. Det sociala skyddsnätet i form av arbetslöshetsersättning, bostadsbidrag och ekonomiskt bistånd innebär att inkomsterna för dessa grupper inte försämras i samma utsträckning som för de som gör stora kapitalförluster i toppen och botten av fördelningen.

De som förlorar mest på krisen i ett inledningsskede är nödvändigtvis inte de som förlorar mest i ett längre perspektiv. Kapitalstarka individer kan göra stora förluster men är också en grupp som gynnas när konjunkturen vänder, aktiekurser stiger och nya investeringsmöjligheter uppstår. Därmed torde dessa grupper snabbt kunna återhämta de inkomstförluster som sker under krisen.

För de som blir arbetslösa under krisen är risken för långvariga konsekvenser mer uppenbar. Även om inkomstskyddet för vanliga löntagare är relativt gott i ett kortsiktigt perspektiv kan svårigheterna att komma tillbaka till arbetsmarknaden vara stora för vissa grupper. Det kan innebära lägre inkomster under en lång tid. Erfarenheterna från 1990-talskrisen vittnar om stora svårigheter för framför allt äldre personer att komma tillbaka till arbetsmarknaden. Även för yngre vars etablering på arbetsmarknaden fördröjs eller försvåras kan konsekvenserna bli kännbara.

### 1.2.1 Tydlig inbromsning av inkomstutvecklingen under krisåren

För de flesta grupper innebär krisåren en inbromsning av inkomsttillväxten. Undantaget är pensionärerna vars genomsnittliga inkomster förväntas öka under krisåren (se diagram 1.8). En förklaring till detta är att sammansättningen av pensionärskollektivet hela tiden förändras och nya pensionärer tillkommer med genomsnittligt högre inkomster. En annan förklaring är att pensionerna inte påverkas direkt vid en ekonomisk kris utan med en viss eftersläpning. Det innebär att pensionerna påverkas först under 2010, när pensionssystemets automatiska balansering aktiveras. För att kompensera för denna minskning av pensionerna har grundavdraget höjts och därmed inkomstskatten sänkts för pensionärer, vilket bidrar till att ge pensionärerna en positiv inkomstutveckling även under 2010.

För utrikes födda och sammanboende utan barn i åldern 20–44 år har inkomsterna under krisåren minskat svagt. För utrikes födda ser utvecklingen olika ut beroende på hur länge de

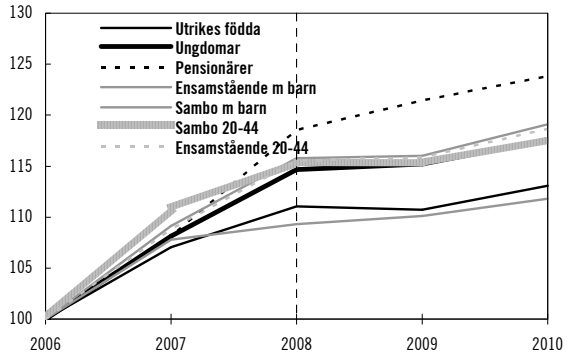
varit i Sverige. Generellt sett förväntas de som varit länge i landet klara krisen bättre än de som varit här en kortare tid. Detta speglar främst arbetsmarknadssituationen, där de som varit längre i landet i större utsträckning har hunnit etablera sig på arbetsmarknaden medan nyanlända oftast har en svagare anknytning och mer osäkra anställningsförhållanden.

För sammanboende och ensamstående i åldern 20–44 år kan den lägre inkomstökningen under krisen förklaras av att den genomsnittliga löneinkomsten minskar, i och med att färre arbetar. Samtidigt ökar skattepliktiga transfereringar till följd av en ökning av arbetslöshetsersättningen.

Den sämsta utvecklingen sett över perioden 2006–2010 förväntas ensamstående med barn få. Det beror framför allt på att löneinkomsterna minskat under 2008 och 2009 och på att en betydligt mindre ökning väntas under 2010 än hos andra grupper. Detta till trots bedöms dock inte den genomsnittliga inkomsten sjunka under den studerade perioden, utan utvecklas svagt positivt under samtliga år.

**Diagram 1.8 Utveckling av genomsnittlig disponibel inkomst för olika grupper. Inkomst exklusive kapitalvinster**

*Index 2006=100*




Anm.: Utfall 2006-2008, prognos 2009-2010 .
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### 1.2.2 Ökad arbetslöshet ger små effekter på inkomstfördelningen

Vid sidan av lägre kapitalvinster och högre kapitalförluster är den kraftigt stigande arbetslösheten den mest uppenbara effekten av den finansiella krisen och den därpå följande lågkonjunkturen. I början av 2010 beräknas arbetslösheten uppgå till drygt 9 procent, vilket är en ökning med omkring 3 procentenheter från högkonjunkturens topp under 2007. En ökad arbetslöshet påverkar oftast inkomstspridningen i begränsad omfattning på kort sikt. Det kan dels förklaras av att det sociala skyddsnätet ger ett förhållandevis gott inkomstskydd, dels av att de som blir arbetslösa trots allt är relativt få i förhållande till den övriga befolkningen. På lång sikt kan dock effekterna bli större. Det gäller framför allt för de grupper som har svårt att komma tillbaka till arbetsmarknaden när konjunkturen vänder och sysselsättningen tar fart. Under 1990-talskrisen var det framför allt de äldre på arbetsmarknaden som drabbades av detta. I ett längre perspektiv innebär det att deras inkomstutveckling halkar efter då den intjänade pensionen blir lägre på grund av färre yrkesverksamma år.

Under krisen har arbetslösheten framför allt drabbat grupper med svag förankring på arbetsmarknaden. För ungdomar, lågutbildade och invandrare har arbetslösheten ökat mer än för andra grupper. De grupper som drabbas hårdast av arbetslösheten återfinns oftast i den nedre delen av fördelningen, dock inte allra längst ner eftersom dessa inkomstskikt företrädesvis består av personer som inte förvärvsarbetar.

Högre upp i fördelningen kan effekten förväntas bli större. Det beror främst på att inkomster över taket inte ersätts av arbetslöshetsförsäkringen.[2] Därmed blir inkomstskyddet bättre längre ner i fördelningen.[3] För de personer som blir arbetslösa är därför den procentuella försämringen av inkomsten större i toppen av fördelningen än i botten. Det faktum att färre personer med höga inkomster drabbas av arbetslöshet gör dock att den genomsnittliga effekten per inkomstgrupp blir större i den nedre delen av fördelningen än i toppen.

En illustration av detta ges i diagram 1.9. I exemplet har effekterna av arbetslösheten simulerats genom att studera ersättningen vid arbetslöshet i förhållande till inkomsten vid arbete, för de som blev arbetslösa 2007–2009.[4] Diagram 1.9 visar att den ökade arbetslösheten har en begränsad påverkan på inkomstfördelningen. I genomsnitt sjunker den disponibla inkomsten med 0,1 procent. Effekten är störst i

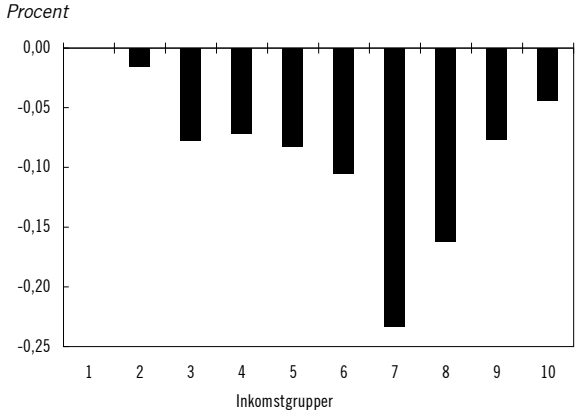
[2] Den maximala ersättningen är 680 kronor per dag från arbetslöshetsersättningen.

[3] I dessa beräkningar tas inte hänsyn till eventuella avtalsersättningar.

[4] Simuleringen har gjorts med den statiska mikrosimuleringsmodellen FASIT.

mitten av fördelningen, vilket förklaras av att flest personer berörs i detta inkomstskikt. I botten av fördelningen är effekten mindre, vilket beror på att färre personer blir arbetslösa långt ner i fördelningen tack vare den redan låga förvärvsgraden, men också på att arbetslöshetsförsäkringen ger ett bättre inkomstskydd för inkomster under taket. I toppen av fördelningen är inkomstförlusten stor för en enskild person men relativt få i dessa inkomstlägen berörs av den ökade arbetslösheten, vilket innebär att den genomsnittliga effekten blir liten.

**Diagram 1.9 Genomsnittlig förändring av justerad disponibel inkomst vid en ökad arbetslöshet**




Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Ett annat mer direkt sätt att beskriva effekterna av en ökad arbetslöshet är att studera hur inkomsterna vid arbetslöshet förändras för olika typhushåll. I tabell 1.1 beskrivs de ekonomiska konsekvenserna för två olika familjer som drabbas av arbetslöshet, en ensamstående med två barn och en sammanboende med två barn. För en privatanställd tjänsteman med en lön på 30 000 kronor per månad som blir arbetslös utgår arbetslöshetsersättning och avtalsersättning.[5] Hur stort inkomstbortfallet blir är i stor utsträckning beroende av om hushållet har en eller två inkomsttagare. Ett ensamstående hushåll är ofta känsligare för inkomstbortfall än ett sammanboende, då endast en inkomsttagare försörjer familjen. Exemplet visar att en ensamstående som blir arbetslös får behålla ca 66 procent av sin ursprungliga inkomst. För sammanboende blir andelen högre, ca 76 procent, vilket illustrerar att maken/makan som förvärvsarbetar, bidrar till att upprätthålla inkomstnivån för hushållet som helhet.

**Tabell 1.1 Ersättning vid arbete respektive arbetslöshet för ensamstående respektive sammanboende hushåll med två barn**

| | Ensamstående | | Sammanboende | |
|---|---|---|---|---|
| | Arbetar | Arbetslös | Arbetar | Arbetslös |
| Lön 1 | 30 000 | | 30 000 | |
| Lön 2 | | | 21 000 | 21 000 |
| A–kassa | 0 | 14 563 | 0 | 14 563 |
| Avtals-ersättning | 0 | 2 974 | 0 | 2 974 |
| Skattefria transfereringar | 4 746 | 5 446 | 2 200 | 2 200 |
| Skatt | 7 449 | 4 915 | 12 148 | 9 615 |
| **Disponibel inkomst** | **27 297** | **18 068** | **41 052** | **31 123** |
| **Ersättningsgrad** | | **66 %** | | **76 %** |

Anm.: Skattefria transfereringar består av bostadsbidrag, underhållsstöd och barnbidrag.
Källa: Egna beräkningar.

## 1.3 Ökande inkomstspridning

Den ekonomiska krisen har inneburit att inkomstspridningen har minskat. Sett över de senaste 20 åren har dock en trendmässig ökning av inkomstspridningen skett. Av diagram 1.10 framgår att inkomstspridningen, här mätt med Gini-koefficienten[6], fluktuerar kraftigt mellan åren. Detta beror till stor del på stora variationer hos kapitalvinster och övriga kapitalinkomster.[7] Dessa är starkt kopplade till läget på bostads- och finansmarknaderna och är dessutom koncentrerade till hushåll med höga övriga inkomster. En effekt av detta är den höga inkomstspridningen under 1994, 2000 och 2007. År 2007 nådde inkomstspridningen den hittills högsta nivån, men har minskat under 2008, bl.a. på grund av sjunkande kapitalinkomster.

I diagram 1.10 visas också inkomstspridningen utan kapitalvinster respektive utan samtliga kapitalinkomster. Dessa varierar mindre, men uppvisar också en tydlig trend mot en ökad inkomstspridning. Inkomstspridningen förvän-

[5] I exemplet antas att avtalsersättning utgår från Trygghetsrådet AGE för en person mellan 40–44 år.

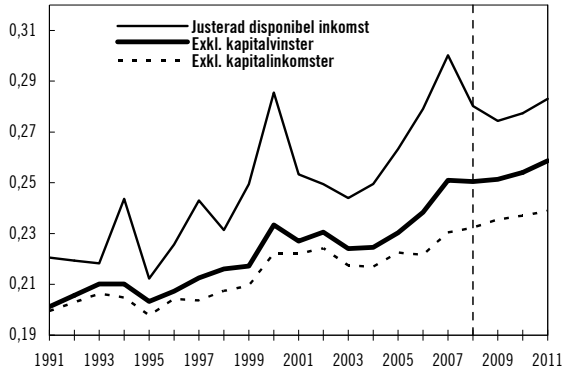
[6] Gini-koefficienten, som kan anta värden mellan noll och ett, är ett vanligt mått på inkomstspridningen. Ju lägre värde desto jämnare är inkomstfördelningen. För en mer detaljerad beskrivning se underbilagan.

[7] Kapitalvinster avser realiserade vinster vid försäljning av värdepapper, fastigheter m.m. Kapitalinkomster omfattar förutom kapitalvinster även ränteinkomster och utdelningar.

tas fortsätta öka fram till 2011. Denna bedömning tar dock inte hänsyn till de ökningar av arbetsutbudet som väntas uppkomma genom jobbskatteavdraget. Effekterna av jobbskatteavdraget väntas vara störst i de lägre inkomstskikten, vilket förväntas ha en dämpande effekt på inkomstspridningens utveckling på lång sikt.[8]

**Diagram 1.10 Inkomstspridningens utveckling**

*Gini-koefficienten för justerad disponibel inkomst*




Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### 1.3.1 Varför ökar inkomstspridningen?

Den ökning av inkomstspridningen som uppkommit sedan 1990-talets början har olika förklaringar under olika tidsperioder. Fram till 2000 förklaras den huvudsakligen av ett ökande bidrag från löneinkomsterna. Efter 2000 förklaras den i stället främst av att skatternas inkomstutjämnande effekt har minskat sett över hela befolkningen.[9]

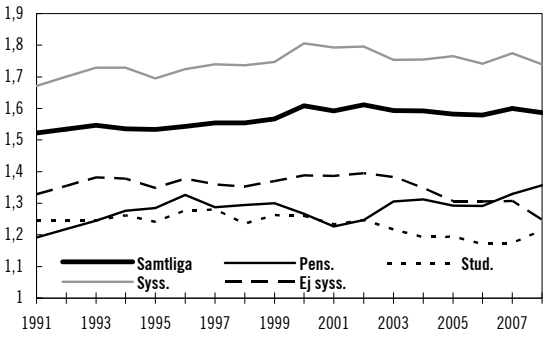
#### Hur har inkomstfördelningen förändrats?

Inkomstspridningens ökning, mätt med Ginikoefficienten, beror huvudsakligen på en ökad spridning mellan inkomstgrupperna, framför allt genom att den högsta inkomstgruppen ökar sitt avstånd till övriga grupper.[10] Gini-koefficienten är dock ett sammanfattande mått på alla förändringar som sker i inkomstfördelningen. För att närmare belysa hur inkomstfördelningen förändrats under perioden 1991–2008 visas i diagram 1.11 och 1.12 decilkvoter för olika befolkningsgrupper beräknade utifrån den justerade disponibla inkomsten exklusive kapitalvinster och övriga kapitalinkomster.[11]

#### De högsta inkomsterna har ökat

Mellan 1991 och 2000 ökade de högsta inkomsterna något i förhållande till medianinkomsten. Av diagram 1.11 framgår att utvecklingen främst uppkom genom ökade toppinkomster bland de sysselsatta. Efter 2000 avstannade uppgången och de högsta inkomsterna har därefter varit oförändrade.

**Diagram 1.11 Decilkvoter för olika grupper, höga inkomster**




Anm.: Kvoterna avspeglar den högsta decilgränsen (P90) för respektive grupp i förhållande till populationens medianinkomst.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

#### De lägsta inkomsterna har minskat

Efter att ha varit oförändrade fram till slutet av 1990-talet minskade därefter de lägsta inkomsterna i förhållande till medianen. Av diagram 1.12 framgår också att det efter 2002 även sker en minskning för de sysselsatta.

---

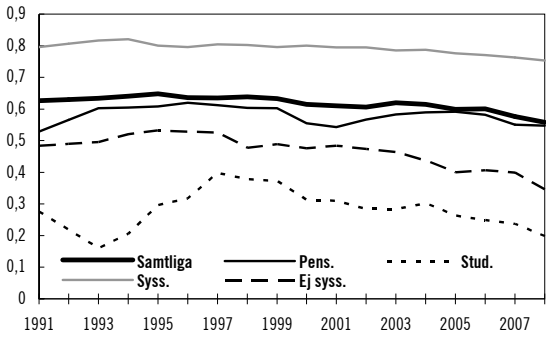
[8] På grund av eftersläpningen i taxeringsstatistiken avser den senast observerade inkomststatistiken år 2008. Resultat avseende senare år baseras på framskrivningar vilka beskrivs närmare i underbilagan.

[9] Gini-koefficienten för den disponibla inkomsten exklusive kapitalinkomster har i en dekomponeringsanalys delats upp på bidrag från de respektive ingående inkomstslagen. För en närmare beskrivning av dekomponeringsmetodiken, se underbilagan.

[10] Gini-koefficienten kan skrivas som en summa av bidrag från olika grupper inom populationen, t.ex. olika inkomstgrupper. Bidragen kan vidare delas upp i en del avseende spridningen inom gruppen samt en del avseende spridningen mellan grupperna. För en närmare beskrivning av metodiken, se underbilagan.

[11] Grupperna omfattar sysselsatta (minst lång deltid), ålderspensionärer, studenter och ej sysselsatta. Den sista gruppen avser vuxna som inte är sysselsatta eller studerar, t.ex. förtidspensionärer, arbetslösa och individer som arbetar kort deltid. Observera att även barn inkluderas i beräkningen för samtliga.

**Diagram 1.12 Decilkvoter för olika grupper, låga inkomster**




Anm.: Kvoterna avspeglar den lägsta decilgränsen (P10) för respektive grupp i förhållande till populationens medianinkomst.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Sammanfattningsvis kan man utifrån detta konstatera att inkomstfördelningen successivt vidgats mellan 1991 och 2008 med ett ökat relativt avstånd mellan de högsta och lägsta inkomsterna som följd. Under 1990-talet orsakades detta i huvudsak av ökade toppinkomster medan den huvudsakliga förklaringen under 2000-talet i stället varit en minskning av de lägsta inkomsterna.

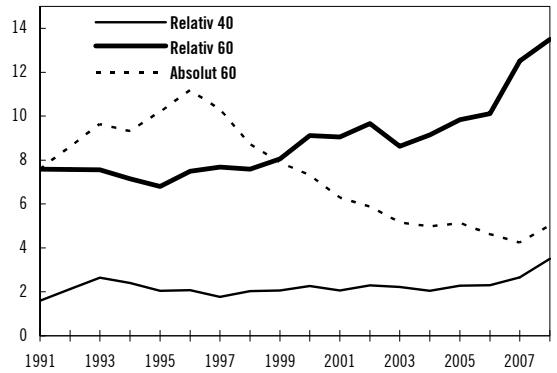
### 1.3.2 Andelen ekonomiskt utsatta ökar

Den ökade inkomstspridningen sammanfaller med en ökning av andelen med låg ekonomisk standard. Hur andelen med låg ekonomisk standard utvecklas beror på om inkomstgränsen bestäms i absoluta eller relativa termer och på var gränsen för låg ekonomisk standard dras. Om den relativa gränsen sätts till 40 procent av medianinkomsten är andelen i stort sett konstant över större delen av perioden, men ökar 2007 och 2008 (se diagram 1.13). Om den däremot sätts till 60 procent har andelen med svag ekonomi ökat sedan 1995.

De relativa måttens koppling till medianinkomsten gör att andelen med låg ekonomisk standard ökar om inte de lägsta inkomsterna ökar lika snabbt som medianinkomsten. Effekterna av detta kan ses under 2000-talets inledning samt under 2007, då den disponibla inkomsten ökade relativt snabbt för medianinkomsttagaren.

**Diagram 1.13 Utvecklingen av andel med låg ekonomisk standard**

*Procent*




Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

**Hur mäts ekonomisk utsatthet?**

Vad som avses med låg ekonomisk standard är inte självklart och utvecklingen beror därför i stor utsträckning på hur gruppen definieras.[12] Det vanligaste sättet är att sätta en inkomstgräns och betrakta alla som hamnar under denna gräns som låginkomsthushåll. Gränsen kan vara relativ och därmed variera i takt med den ekonomiska utvecklingen. Ofta relateras gränsen till populationens medianinkomst. När den generella inkomstnivån förbättras kommer också låginkomstgränsen att justeras upp. Ett alternativ till det relativa synsättet är att låsa låginkomstgränsen realt och bara justera upp den med prisutvecklingen. På så sätt skapas en absolut låginkomstgräns och den ekonomiska utvecklingen leder då i regel till att antalet med låg inkomst minskar sett över en längre period.

I absoluta termer, dvs. om hushållens inkomstutveckling relateras till inkomstnivån 1991, visar utvecklingen en motsatt bild. Av diagram 1.13 framgår att andelen med svag ekonomi i stället ökade under 1990-talets krisår och nådde en toppnivå 1996. Därefter minskar andelen i stort sett oavbrutet fram till 2008, då den ökar något. Sett över hela perioden 1991–2008 har andelen med svag ekonomi minskat med 2,6 procentenheter.

[12] Låg ekonomisk standard är inte samma sak som fattigdom. I bilaga 3 till 2003 års ekonomiska vårproposition (prop. 2002/03:100) diskuteras fattigdomsbegreppet och dess relation till låg inkomst.

De olika sätten att definiera gruppen med låg ekonomisk standard visar således två olika bilder. Det kan till stor del förklaras av att den reala inkomstökningen har varit lägre för grupper med låga inkomster än för grupper med höga. Det är en långsiktig utveckling som pågått sedan 1990-talskrisen. Därmed har andelen med inkomster under den relativa sextioprocentsgränsen gradvis ökat, trots att individerna i denna grupp i absoluta termer har fått det bättre.

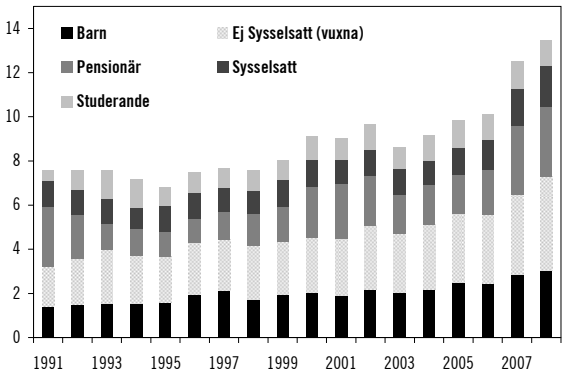
### 1.3.3 I vilka grupper har den ekonomiska utsattheten ökat?

Den ökning av andelen med låg ekonomisk standard, enligt det relativa 60-måttet, som kan observeras sedan 1990-talets mitt förklaras av ökningar i olika befolkningsgrupper under olika delperioder (se diagram 1.14). Mellan 1997 och 2001 står en ökad andel ekonomiskt utsatta bland pensionärer för huvuddelen av den totala ökningen.[13] Mellan 2003 och 2006 är förklaringen i stället ökande andelar ekonomiskt utsatta bland barn och ej sysselsatta. Från och med 2006 ökar andelen även bland de sysselsatta samtidigt som andelen ekonomiskt utsatta bland barn och ej sysselsatta fortsätter att öka. Att andelen med låg ekonomisk standard ökar mellan 2006 och 2007 kan till stor del förklaras av en större andel ekonomiskt utsatta bland pensionärer.

Andelen med låg ekonomisk standard varierar kraftigare för pensionärer än för andra grupper på grund av pensionärernas sammanpressade inkomststruktur, med relativt många individer i närheten av den relativa 60-procentsgränsen. Detta gör också att små förändringar i medianinkomsten kan få stora konsekvenser för andelen ekonomiskt utsatta pensionärer.

**Diagram 1.14 Olika gruppers bidrag till andelen med låg ekonomisk standard (relativ 60)**

*Procent*




Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

## 1.4 Inkomstfördelning i ett internationellt perspektiv

Trots att inkomstskillnaderna i Sverige har ökat under de senaste 15 åren har Sverige en internationellt sett mycket jämn inkomstfördelning. I mitten av 2000-talet hade Sverige, tillsammans med Danmark, den jämnaste inkomstfördelningen inom OECD (se diagram 1.15).[14] Ginikoefficienten exklusive kapitalvinster var då 0,23, vilket kan jämföras med 0,31 för OECD som helhet.[15]

Sverige är inte ensamt om att ha upplevt en ökad inkomstspridning. Även i många andra OECD-länder har inkomstspridningen ökat. Det finns dock länder där utvecklingen varit den motsatta. Det gäller exempelvis länder som Spanien, Frankrike och Irland.

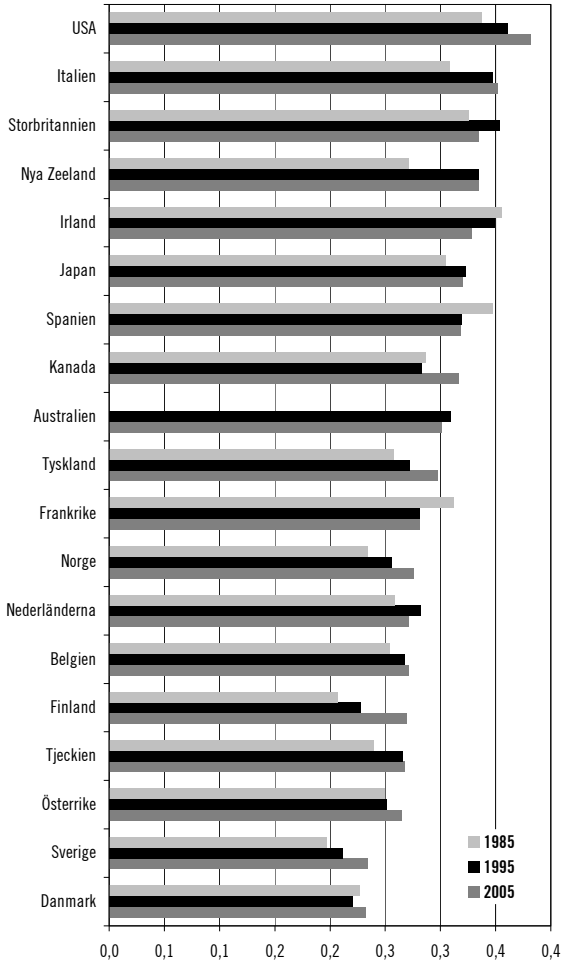
[13] Gruppernas bidrag utgörs av produkten av andelen utsatta inom gruppen och gruppens befolkningsandel. Gruppernas befolkningsandelar förändras relativt lite varför förändringarna huvudsakligen kan tolkas som förändringar av andelen ekonomiskt utsatta inom grupperna.

[14] OECD (2008), Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries. Paris.

[15] OECD:s och regeringens beräkningar av Gini-koefficienten skiljer sig något åt på grund av olika ekvivalensskalor. Detta gör att siffrorna inte är helt jämförbara, vilket dock inte förändrar den övergripande bilden.

**Diagram 1.15 Inkomstspridning inom OECD**

*Gini-koefficient exklusive kapitalvinster*




Källa: OECD (2008).

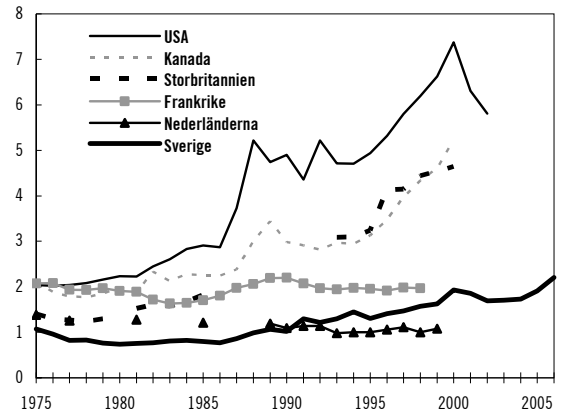
En stor del av den ökade inkomstspridningen i Sverige kan förklaras av en ökning av inkomsterna i toppen av fördelningen. Inkomstsumman för tusendelen med högst inkomster ökade från 0,7 procent 1980 till 2,2 procent 2006 (se diagram 1.16).[16] I ett internationellt perspektiv har den svenska ökningen varit förhållandevis liten. I exempelvis USA, Storbritannien och Kanada har toppinkomsterna fram till 2000 ökat med mellan 3,2 och 5,1 procentenheter.[17]

USA har haft en betydligt kraftigare utveckling av inkomstkoncentrationen än Kontinentaleuropa. En förklaring till detta kan vara att man i större utsträckning och tidigare än i Europa avlönat betydelsefulla direktörer med teckningsrätter av aktier. Vidare har höga ersättningar varit mindre socialt accepterade i Kontinentaleuropa än i USA, vilket kan vara en orsak till en ökande spridning mellan regionerna.[18]

Ytterligare en förklaring till att de allra högst betalda drar ifrån är att marknaderna numera, genom framför allt media och modern kommunikationsteknik, skapar fokus på de absolut bästa i olika verksamheter. Det möjliggör extrema ersättningsnivåer för dessa individer.[19] Detta gäller t.ex. artister, idrottsmän, specialister och personer i ledande befattningar som fått ökade möjligheter att marknadsföra sig på en allt större marknad. Då fler efterfrågar tjänsterna från dem som förefaller vara bäst, driver detta upp ersättningsnivåerna för dessa.

**Diagram 1.16 Den översta tusendelens inkomstandel**

*Procent*




Anm.: Redovisningen avser individuella bruttoinkomster. För att möjliggöra jämförelser mellan länder exkluderas kapitalvinster ur inkomstbegreppet.
Källor: Atkinson & Piketty (2007) samt Roine & Waldenström (2007).

[16] Denna uppmätta ökning på över 200 procent kan till viss del förklaras av att inkomstbegreppet förändrades vid skattereformen 1990/1991. Den egentliga ökningen var således lägre. Se t.ex. Eklind, B., Hussénius, J. & Johansson, R. (1995), Fördelningseffekter av skattereformen

[17] Data för Sverige är hämtade från: Roine, J. & D. Waldenström (2008), The Evolution of Top Incomes in an Egalitarian Society: Sweden, 1903–2004, Journal of Public Economics 92(1–2), 366–387. Data för övriga länder kommer från: Atkinson, A. B. & T. Piketty (eds.). (2007). Top Incomes over the Twentieth Century – A Contrast between European and English Speaking Countries. Oxford University Press.

[18] För en genomgång av de vanligaste förklaringarna till inkomstfördelningens utveckling se t.ex. Atkinson, A.B. (2003), Income Inequality in OECD Countries: Data and Explanations, CESifo working paper No. 881. Se även Dew-Becker, I. & R. J. Gordon (2008), Controversies About the Rise of American Inequality: A Survey, NBER Working Paper 13982.

[19] Rosen S., (1981), The Economics of Superstars, The American Economic Review. vol. 71, 845–858.

# 2 Effekter av regeringens politik 2006–2011

I detta avsnitt redovisas effekterna av regeringens politik på drivkrafterna till att arbeta, arbetsutbudet och inkomstfördelningen. Redovisningen avser effekterna av den samlade politiken under perioden 2006–2010 och inkluderar såväl redan fattade beslut som nu föreslagna och aviserade förändringar.

Hänsyn har enbart tagits till de förslag som berör individers och hushålls disponibla inkomst och som är möjliga att beräkna med den använda metodiken.[20]

Effekterna har beräknats med hjälp av mikrosimuleringsmodellen FASIT och datamaterial avseende 2008.[21] Beräkningarna avseende 2009–2011 bygger på en prognostiserad befolknings- och inkomststruktur men på faktiska förändringar i regelsystemen.

## 2.1 Ekonomiska drivkrafters betydelse för arbetskraftsutbudet

Människors vilja att arbeta har en tydlig koppling till det ekonomiska utbytet av arbete. Små skillnader mellan arbetsinkomsten och inkomsten vid sjukdom eller arbetslöshet minskar de ekonomiska drivkrafterna till arbete och påverkar arbetsutbudet negativt. I förlängningen kan svaga drivkrafter till arbete även medföra att färre väljer att byta jobb eller yrke, utbilda sig eller att flytta till orter där arbete finns.

Hur höga ersättningsnivåerna bör vara är dock en svår avvägning. Allt för höga ersättningsnivåer i välfärdssystemen medför att arbete lönar sig i för liten utsträckning. Samtidigt är det viktigt att ersättningarna är tillräckligt höga för att utgöra ett väl fungerande skydd mot inkomstbortfall vid oönskade händelser. För låg ersättning vid sjukdom eller arbetslöshet kan ge upphov till försörjningsproblem och dessutom minska tilltron till generella offentliga försäkringar. För att upprätthålla systemens legitimitet och minimera fusk och otillbörligt nyttjande krävs väl avvägda ersättningsnivåer som främjar arbete. Det behövs dessutom en fungerande kontroll av försäkringssystemen. Avvägningen mellan inkomsttrygghet och drivkrafter för arbete är således av central betydelse.[22]

### 2.1.1 Regeringens politik har gjort arbete mer lönsamt

Den genomsnittliga marginaleffekten har minskat med 6,7 procentenheter sedan alliansregeringen tillträdde 2006. Den huvudsakliga förklaringen är de förändringar som skett i skattesystemet. Införandet av jobbskatteavdraget 2007 och förstärkningen av denna reform under 2008–2010, är tillsammans med justerade skiktgränser under 2009 de viktigaste förändringar som gjorts. Av tabell 2.1 framgår att regelförändringarna minskat marginaleffekten med 5,3 procentenheter. Övriga faktorer[23] har minskat marginaleffekten med ytterligare 1,3 procentenheter.

**Tabell 2.1 Genomsnittlig marginaleffekt i olika ersättningssystem**

*Procent och procentenheter*

| | 2006 | 2010 | Diff. 06-10 | Regler | Övrigt |
|---|---|---|---|---|---|
| Inkomstskatt | 37,5 | 30,9 | -6,6 | -5,3 | -1,3 |
| Barnomsorg | 0,2 | 0,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Bostadsbidrag | 0,7 | 0,6 | -0,1 | 0,0 | -0,1 |
| Ekonomiskt bistånd | 0,6 | 0,7 | 0,1 | 0,0 | 0,1 |
| Underhållsstöd | 0,3 | 0,3 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| **Totalt** | **39,3** | **32,7** | **-6,7** | **-5,3** | **-1,3** |

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den genomsnittliga marginaleffekten har sänkts i de flesta inkomstintervall. Jobbskatteavdragets fokusering på låg- och medelinkomsttagare gör att incitamenten till arbete och egenförsörjning stärkts mest för dem med svagast förankring på arbetsmarknaden. En illustration av detta finns i diagram 2.1. För en ensamstående förälder med två barn och relativt låg inkomst har marginaleffekterna minskat med ca 6 procentenheter.

[20] De förslag som beaktas framgår av underbilagetabell U.2.

[21] Se underbilagan för en detaljerad redogörelse för hur beräkningarna gjorts och av de begrepp och definitioner som används.

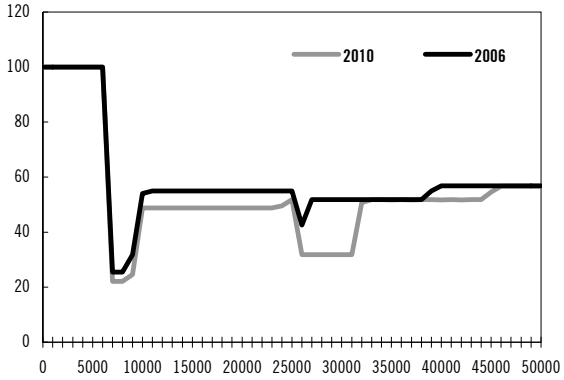
[22] Det bör poängteras att resonemangen avser kortsiktiga ekonomiska drivkrafter. Även om man inte tjänar kortsiktigt på att ta ett visst jobb kan det på längre sikt leda till bättre förhållanden, t.ex. i form av bättre löneutveckling och högre pension.

[23] Det kan exempelvis vara förändrad populations- och inkomststruktur.

Den extra uppjusteringen av den nedre skiktgränsen under 2009 har minskat marginaleffekten med ca 20 procentenheter för inkomster runt 25 000 kronor per månad. Som en följd av den årliga uppräkningen av den övre skiktgränsen har även marginaleffekten sänkts för de med högre inkomster.

**Diagram 2.1 Marginaleffekt för ensamstående med två barn**

*Procent*

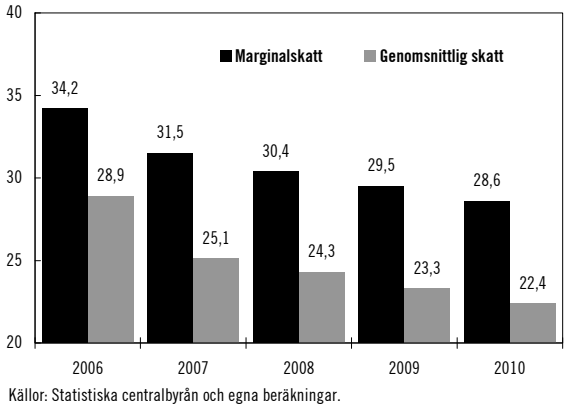



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

En ytterligare belysning av jobbskatteavdragets effekter på gruppen med lägst inkomster framgår av diagram 2.2. Där visas marginalskattens och genomsnittskattens förändring under 2006–2010 för ett vårdbiträde. Vid en månadslön på 21 900 kronor har marginalskatten minskat med 5,6 procentenheter. Under samma period har genomsnittsskatten sänkts med 6,5 procentenheter och uppgick 2010 till 22,4 procent.

**Diagram 2.2 Marginalskatt och genomsnittlig skatt för ett vårdbiträde**

*Procent*




Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

**Hur mäts ekonomiska drivkrafter?**

För dem som har ett arbete mäts oftast drivkrafterna till ett ökat arbetsutbud av marginaleffekten. Den definieras som den andel av en marginell inkomstökning som faller bort i ökad skatt, ökade avgifter och minskade bidrag. En marginalskattesänkning, som bidrar till att sänka marginaleffekten, kan i teorin ha två motverkande effekter på arbetsutbudet. Å ena sidan innebär den att individen, vid en given arbetsinsats, har råd med mer fritid. Om fritid är en s.k. ”normal vara”, dvs. något som människor konsumerar mer av om deras inkomst ökar, kommer reformerna att ge impulser till ökad konsumtion av fritid. Denna påverkan kallas inkomsteffekt. Å andra sidan innebär den lägre marginalskatten att alternativkostnaden för fritid ökar (priset på fritid är inkomsten från den mängd arbete som går förlorad när man inte arbetar), vilket tenderar att minska fritiden och öka arbetstiden. Denna effekt kallas för substitutionseffekt eftersom den innebär att fritid substitueras mot arbetstid. Från en teoretisk utgångspunkt kan man inte dra någon slutsats om vilken av dessa effekter, inkomst- eller substitutionseffekten, som dominerar. I empiriska arbetsutbudsstudier på svenska data tenderar dock substitutionseffekten att dominera eftersom de skattade inkomstelasticiteterna i regel är mycket små.

En skattereform som sänker marginalskatten endast i låg- och medelinkomstskikten får ingen effekt på marginalskatten för individer i de högsta inkomstskikten. Genomsnittsskatten sjunker däremot för dessa individer, och reformen ger endast upphov till en inkomsteffekt som kan förväntas reducera arbetsutbudet. Detsamma gäller för reformer som bidrar till att öka nettobehållningen av icke inkomstrelaterade arbetsfria inkomster.

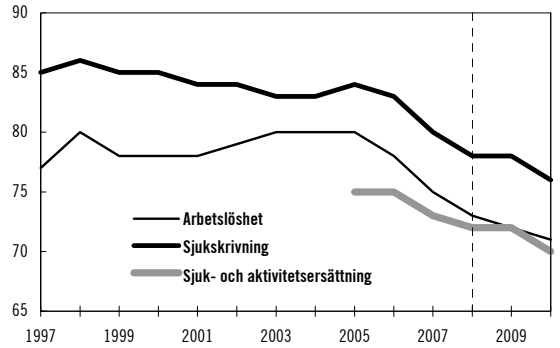
För de som står utanför arbetsmarknaden brukar drivkrafterna till arbete i stället mätas med ersättningsgraden. Ersättningsgraden definieras som den andel av den disponibla inkomsten som hushållet får behålla när individen går från arbete till bidragsförsörjning. En reform som sänker ersättningsgraden (t.ex. jobbskatteavdraget) gör det otvetydigt mer lönsamt att arbeta jämfört med att inte arbeta.

### 2.1.2 Mer lönsamt att gå från utanförskap till arbete

Reformeringen av arbetslöshets- och sjukförsäkringen har tillsammans med införandet av jobbskatteavdraget gjort det mer lönsamt att gå från bidragsförsörjning till arbete. Sedan regeringen tillträdde 2006 har ersättningsgraderna minskat med närmare 7 procentenheter i sjuk- respektive arbetslöshetsförsäkringen och med knappt 5 procentenheter i sjuk- och aktivitetsersättningen (se diagram 2.3). Den genomsnittliga ersättningsgraden vid sjukpenning, arbetslöshet samt sjuk- och aktivitetsersättning beräknas 2010 uppgå till 77 procent, 72 procent respektive 71 procent. För en person som är heltidsarbetande innebär det att inkomsten vid sjukdom i genomsnitt är 77 procent av den inkomst som individen erhåller vid lönearbete.[24]

**Diagram 2.3 Ersättningsgrader vid arbetslöshet, sjukpenning samt sjuk- och aktivitetsersättning**

*Procent*




Anm.: 2009-2010 avser prognostiserade ersättningsgrader.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den viktigaste orsaken till de minskande ersättningsgraderna sedan 2006 är införandet av jobbskatteavdraget. Närmare 60 procent av de lägre ersättningsgraderna vid sjukdom och knappt 50 procent av minskningen vid arbetslöshet förklaras av jobbskatteavdraget, resterande delar beror på reformer inom respektive system. I sjuk- och aktivitetsersättningen förklaras i princip hela minskningen av jobbskatteavdraget (se tabell 2.2).

**Tabell 2.2 Förändring av ersättningsgrad 2006–2010**

*Procent/ procentenheter*

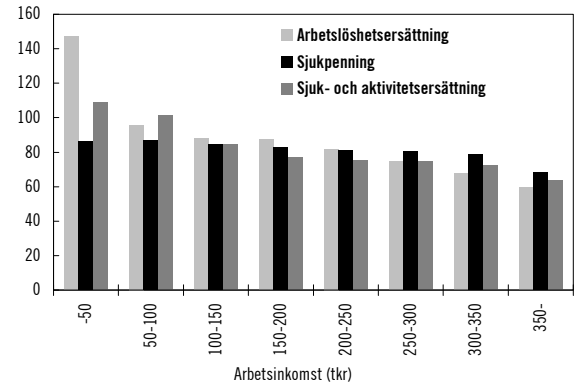
| | Sjuk- och aktivitetsersättning | Sjukpenning | Arbetslöshet |
|---|---|---|---|
| 2006 | 74,6 | 83,2 | 78,2 |
| 2010 | 71,3 | 77,0 | 71,7 |
| Diff. 2006-2010 | -3,3 | -6,2 | -6,5 |
| varav JSA | -3,2 | -3,6 | -3,0 |
| varav övriga reformer | -0,1 | -2,6 | -3,5 |

Anm.: Ersättningsgrad uttryckt i procent och förändring uttryckt i procentenheter.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

I samtliga ersättningssystem är den genomsnittliga ersättningsgraden högst för dem med låga inkomster och ersättningsgraden avtar med stigande inkomst (se diagram 2.4). I sjuk- och aktivitetsersättningen och arbetslöshetsförsäkringen finns en liten grupp individer med låg inkomst vars ersättningsgrad överstiger 100 procent. Att ersättningsgraden i dessa system kan överstiga 100 procent förklaras av systemens utformning med en lägsta ersättning som utbetalas oavsett den bidragsgrundande inkomstens storlek.

**Diagram 2.4 Ersättningsgrader fördelade efter arbetsinkomstens storlek 2010**

*Procent*




Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Mäns och kvinnors olika genomsnittliga inkomster resulterar också i skillnader i ersättningsgrader. Av tabell 2.3 framgår att ersättningsgraden generellt sett är lägre hos män än hos kvinnor. Det beror på att män i genomsnitt har högre inkomst.

[24]Beräkningarna avser endast ersättningar från de offentliga ersättningssystemen. Utöver detta tillkommer i många fall även avtalad ersättning. Det innebär att ersättningsgraden i praktiken oftast är högre än vad som anges i denna framställning. Bristande dataunderlag gör dock att det inte finns någon möjlighet att beakta detta i beräkningarna.

**Tabell 2.3 Ersättningsgrader för kvinnor och män 2010**

*Procent*

| | Arbetslöshet | Sjukpenning | Sjuk- och aktivitetsersättning |
|---|---|---|---|
| Kvinnor | 77 | 81 | 75 |
| Män | 67 | 74 | 68 |
| Totalt | 71 | 76 | 70 |

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### 2.1.3 Förbättrade drivkrafter ger ökad sysselsättning på lång sikt

Regeringens politik har under mandatperioden varit inriktad på att stärka arbetslinjen och göra det mer lönsamt att arbeta. Jobbskatteavdraget beräknas på lång sikt, tillsammans med reformerna inom arbetslöshets- och sjukförsäkringen, innebära en ökning av antalet arbetade timmar med 3,3 procent (se tabell 2.4). Ökningen kan dels förklaras av en ökning av antalet personer som arbetar, dels av en ökad arbetstid för dem som redan arbetar. Drygt 80 procent av den totala ökningen i arbetade timmar beror på att fler personer arbetar efter reformerna. Resterande 20 procent av ökningen i arbetade timmar kan således förklaras av ett ökat arbetsutbud bland dem som redan arbetade före reformerna. Antalet sysselsatta personer ökar med 2,1 procent (eller ca 90 000 personer).[25] För dem som redan arbetar ökar antalet arbetade timmar med 0,60 procent, vilket motsvarar en ökning av arbetstiden med i genomsnitt ca 12 timmar per år.

I tabell 2.4 visas även hur arbetsutbudseffekterna varierar mellan kvinnor och män. Ökningen i antal arbetade timmar är större för kvinnor än för män. Även den procentuella ökningen av antalet personer som arbetar är större för kvinnor än för män. När det gäller förändringen av arbetstiden för dem som redan arbetar visar resultaten ett liknande mönster, nämligen att ökningen är påtagligt större för kvinnor (0,92 procent) än för män (0,36 procent).

**Tabell 2.4 Arbetsutbudseffekter av regeringens politik**

*Procentuell förändring*

| | Hela populationen | Kvinnor | Män |
|---|---|---|---|
| Totalt antal arbetade timmar | 3,3 | 3,7 | 2,9 |
| Sysselsatta | 2,1 | 2,3 | 1,8 |
| Arbetade timmar, givet arbete både före och efter reformerna | 0,60 | 0,92 | 0,36 |

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Effekterna på arbetsutbudet beräknas bli störst i den nedre delen av inkomstfördelningen. I den lägsta kvartilen ökar antalet arbetade timmar med ca 20 procent (se tabell 2.5). Den höga siffran förklaras dels av betydande beteendeeffekter, dels av att relativt få individer i denna grupp arbetar före införandet av dessa reformer och att antalet arbetade timmar därför ligger på en initialt låg nivå. Av den totala ökningen i arbetade timmar kan 45,8 procent härledas till beteendeeffekter i den lägsta inkomstkvartilen. Låginkomstgruppen uppvisar också en relativt stor ökning av arbetstiden, 3,9 procent, för dem som redan arbetar före reformerna. För medel- och höginkomstgruppen är motsvarande siffra 0,35 procent.[26]

**Tabell 2.5 Arbetsutbudseffekter för olika inkomstgrupper**

*Procentuell förändring*

| | Den lägsta inkomstkvartilen | Övriga |
|---|---|---|
| Totalt antal arbetade timmar | 20,5 | 1,9 |
| Sysselsatta | 12,8 | 0,9 |
| Arbetade timmar, givet arbete både före och efter reformer | 3,9 | 0,35 |
| Andel av förändring i totalt antal arbetade timmar (procent) | 45,8 | 54,2 |

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

## 2.2 Fördelningseffekter av regeringens politik

I detta avsnitt redovisas hur regeringens hittills aviserade förslag samt hela mandatperiodens reformer beräknas påverka inkomstfördel-

[25] Regeringens politik (t.ex. jobbskatteavdraget och reformerna på sjukförsäkringsområdet) beräknas även reducera antalet personer som är sysselsatta men inte arbetar på grund av sjukskrivning. Ökningen av antalet personer som faktiskt arbetar blir därför större än ökningen av antalet sysselsatta. Antalet personer som arbetar beräknas öka med 2,9 procent (eller ca 115 000 personer). Det bör även understrykas att eventuella effekter av sysselsättningsskapande åtgärder som syftar till att sänka jämviktsarbetslösheten snarare än att öka arbetsutbudet (t.ex. reformer på arbetsmarknadspolitikens område) inte fångas av modellen.

[26] Av den totala ökningen i arbetade timmar för dem som redan arbetar kommer ca 47 procent från en ökning av arbetstiden i den lägsta inkomstkvartilen. Medel- och höginkomstgruppen är en heterogen grupp med avseende på beteendeeffekter. Individer med medelinkomster tenderar att öka sin arbetstid, medan individer med de högsta inkomsterna tenderar att minska sin arbetstid.

ningen.[27] Fördelningseffekterna redovisas både i ett kortsiktigt statiskt och i ett långsiktigt dynamiskt perspektiv. De kortsiktiga effekterna är de direkta effekter som uppkommer när skatte- och bidragsregler ändras. De långsiktiga effekterna avser inkomstförändringar som beräknas följa av att individerna ändrar sitt arbetsutbud till följd av de ändrade reglerna.

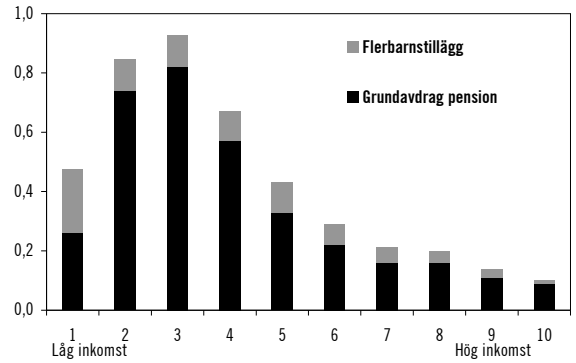
### 2.2.1 Regeringens politik gynnar dem med låga inkomster

De i denna proposition och i propositionen Vårtilläggsbudget för 2010 (prop. 2009/10:99) förslagna och aviserade åtgärderna för 2010 och 2011 riktar sig i första hand till grupper med svag ekonomi eller med stor försörjningsbörda.

Höjt grundavdrag för pensionärer och höjt flerbarnstillägg i barnbidraget beräknas ge ökad justerad disponibel inkomst med i genomsnitt 0,32 procent, främst i den nedre delen av inkomstfördelningen (se diagram 2.5). Sammantaget medför de direkta effekterna en utjämning av inkomstskillnaderna som minskar Ginikoefficienten.

**Diagram 2.5 Effekt av VÅP10 på justerad disponibel inkomst för olika inkomstgrupper**

*Procent*

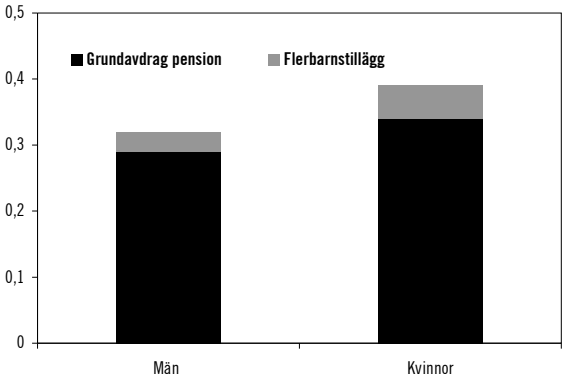



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

De nu föreslagna och aviserade förändringarna minskar också inkomstskillnaderna mellan kvinnor och män (se diagram 2.6). Den direkta effekten på disponibel inkomst av höjt grundavdrag för pensionärer och höjt flerbarnstillägg beräknas bli 0,39 procent för kvinnor och 0,32 procent för män.[28] Grundavdragshöjningen är mer gynnsam för kvinnor än för män genom att fler kvinnor är pensionärer. Att höjningen av flerbarnstillägget är mer gynnsam för kvinnor beror till viss del på att fler kvinnor än män är ensamstående med barn.

**Diagram 2.6 Effekt av VÅP10 på individuell disponibel inkomst för vuxna kvinnor och män**

*Procent*




Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### 2.2.2 Reformerna under mandatperioden ger samma inkomstökning för kvinnor och män

De reformer som genomförts under mandatperioden syftar i stor utsträckning till att göra det mer lönsamt att arbeta.[29] Den viktigaste reformen för att öka sysselsättningen och minska utanförskapet är jobbskatteavdraget. Detta är utformat för att minska trösklarna in på arbetsmarknaden och stimulera till ökad arbetstid genom lägre marginaleffekter för främst låg- och medelinkomsttagare. Det är denna reform som i störst utsträckning påverkar såväl individerna som hushållens ekonomi under mandatperioden.

De samlade fördelningseffekterna för hela befolkningen redovisas i diagram 2.7. De direkta effekterna bedöms öka den justerade disponibla inkomsten med 6,7 procent. De långsiktiga effekterna, som uppkommer av att fler kommer i arbete, förväntas huvudsakligen förekomma bland dem med lägst inkomst.

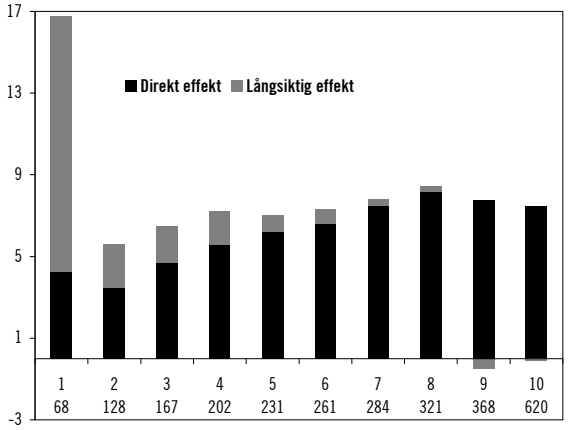
[27] De regeländringar som beaktats vid beräkningen av politikens effekter framgår av tabell U.2 i underbilagan.

[28] Barnbidraget liksom bostadsbidraget delas lika mellan de vuxna i hushållet i denna beräkning.

[29] De förslag som beaktas framgår av underbilagetabell U.2.

**Diagram 2.7 Effekter av regeringens politik på justerad disponibel inkomst för olika inkomstgrupper**

*Procent*



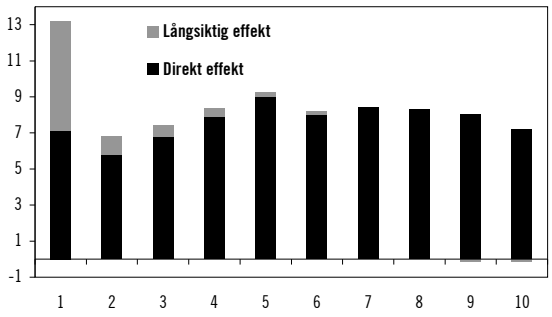

Inkomstgrupp (justerad disponibel inkomst, rad 1)
Individuell bruttoinkomst vuxna (1000-tal kronor, rad 2)

Anm.: Justerad disponibel inkomst är hushållets sammanlagda inkomst justerad för försörjningsbörda.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Regeringens politik beräknas öka den individuella disponibla inkomsten med i genomsnitt 7,7 procent för gruppen vuxna med en årslön på minst 40 000 kronor. De åtgärder som nu aviseras eller föreslås i anslutning till denna proposition har mycket liten effekt för denna grupp.

**Diagram 2.8 Effekter av regeringens politik på individuell disponibel inkomst för vuxna 20–64 år**

*Procent*



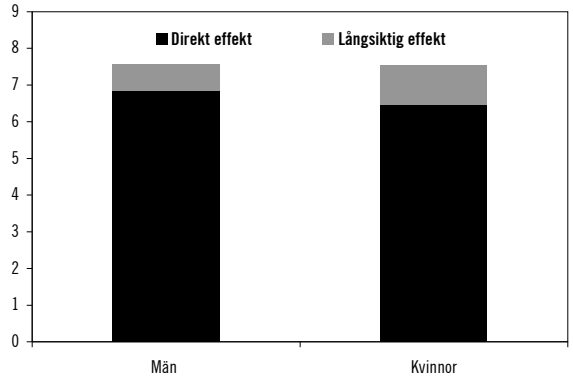

Låg inkomst Hög inkomst

Anm.: Vuxna 20-64 år med årslön > 40 000 kronor.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Regeringens politik bedöms ha påverkat kvinnor och män i olika utsträckning. Förklaringen är att inkomstsammansättningen ser olika ut för kvinnor och män. Män har i genomsnitt högre löneinkomst än kvinnor och arbetar i större utsträckning heltid. De direkta effekterna av reformerna 2006–2010 och de aviserade förslagen 2010–2011 bedöms därför bli något högre för män än för kvinnor, 6,8 procent jämfört med 6,5 procent. Denna skillnad jämnas dock ut i ett lite längre perspektiv då arbetsutbudet kan förväntas öka och medföra att arbetsinkomsterna ökar mer för kvinnor än för män. Sammantaget innebär det att regeringens politik bedöms påverka kvinnor och män ungefär lika mycket, 7,6 procent för både män och kvinnor (se diagram 2.9).

**Diagram 2.9 Effekter av regeringens politik på individuell disponibel inkomst för vuxna kvinnor och män**

*Procent*




Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### 2.3.3 Ökad inkomst för olika individer – typfall

Jobbskatteavdraget infördes 2007 och ger en betydande förstärkning av inkomsten efter skatt. Skattereduktionen för arbetslöshetskassa och fackmedlemskap slopades 2007 och en arbetsmarknadsavgift av varierande storlek infördes för medlemmar i de olika arbetslöshetskassorna. Nettoeffekten innebär en betydande höjning av inkomsten efter skatt för de som har arbete. Tabell 2.6 visar hur mycket skatten har sänkts för ett hushåll med två heltidsarbetande med genomsnittlig lön för yrket.

**Tabell 2.6 Effekt av regeringens politik för hushåll med två heltidsarbetande 2010. Typfall**

*Kronor/månad*

| | Vårdbiträde | Metall-arbetare | Hushållet |
|---|---|---|---|
| Inkomst | 21 900 | 25 600 | 47 500 |
| **Förändrad inkomst** | | | |
| Sänkt skatt jobbskatt 1-4 | 1 480 | 1 681 | 3 161 |
| **Förändrade utgifter** | | | |
| Höjd arbetslöshetsavgift | -180 | -300 | -480 |
| Borttagen skattereduktion för arbetslöshetskassa och fackmedlemskap | -100 | -100 | -200 |
| **Netto jobbrelaterade inkomst- och utgiftsförändringar** | **1 200** | **1 281** | **2 481** |

Källa: Egna beräkningar.

Jobbskatteavdraget har större relativ betydelse för personer med låg- och medelhög inkomst (se tabell 2.7). För en person med en relativt låg lön på 22 000 kronor per månad är avdraget nästan 1 500 kronor. Redan vid en månadslön strax under 28 000 kronor maximeras avdraget till 1 750 kronor, vilket innebär att en genomsnittlig månadslön 2010 (beräknad till 28 600 kronor per månad) får högsta möjliga jobbskatteavdrag.

**Tabell 2.7 Jobbskatteavdrag för olika månadslöner 2010**

*Kronor och procent*

| Yrke | Månadslön, kronor | Jobbskatteavdrag, kronor | Sänkt skatt som andel av lön, % |
|---|---|---|---|
| Vårdbiträde | 21 900 | 1 480 | 6,8 |
| Metallarbetare | 25 600 | 1 681 | 6,6 |
| Sjuksköterska | 27 200 | 1 734 | 6,4 |
| Gymnasielärare | 28 600 | 1 752 | 6,1 |
| Läkare | 57 000 | 1 752 | 3,1 |

Anm.: Månadslön 2008 för respektive yrkesgrupp (SSYK) från SCB:s strukturlönestatistik, framskriven med beräknad löneförändring inom sektorn.
Källa: Egna beräkningar.

För en ensamstående pensionär född 1937 höjs 2011 garantipensionen med 1 092 kronor som en följd av att prisbasbeloppet ökar. Efter skatt innebär det en ökning med 73 kronor per månad. Ett höjt grundavdrag för pensionärer har aviserats för 2011, vilket medför lägre skatt för samtliga pensionärer. För denna garantipensionär reduceras skatten med 108 kronor per månad (se tabell 2.8).

**Tabell 2.8 Höjt grundavdrag 2011 för en person med enbart garantipension**

*Kronor/månad*

| | 2010 | 2011 | Ändring |
|---|---|---|---|
| Pension | 7 708 | 7 799 | 91 |
| Skatt | -1 389 | -1 407 | -18 |
| Sänkt skatt 2011 (grundavdragshöjning) | | 108 | 108 |
| Inkomst efter skatt | 6 319 | 6 500 | 181 |
| Bostadstillägg (BTP) | 4 624 | 4 624 | 0 |
| Disponibel inkomst | 10 943 | 11 124 | 181 |

Anm.: Hyra 5 000 kronor, kommunal skatt 31,56, födelseår 1937.
Källa: Egna beräkningar.

## Underbilaga

### Begrepp och definitioner

#### Inkomstbegrepp

*Disponibel inkomst:* Hushållens sammanlagda inkomst från arbete, kapital och positiva transfereringar minus negativa transfereringar såsom skatt, betalt underhållsbidrag, återbetalda studielån och återbetalt ekonomiskt bistånd. Erhållna studielån ingår som en positiv transferering.

*Justering för försörjningsbörda:* För att kunna jämföra disponibla inkomster mellan olika typer av hushåll måste hänsyn tas till hur många personer som ska försörjas på inkomsten. Förekomsten av kollektiva nyttigheter och stordriftsfördelar hos hushåll med flera medlemmar medför att inkomst per person blir missvisande. För att justera för detta används därför en s.k. ekvivalensskala. Regeringen använder PEL-skalan som baseras på Socialstyrelsens norm för ekonomiskt bistånd, kompletterad med en schablonmässig boendekostnad. Ekvivalensskalan skrivs i matematisk form enligt:

$$\text{Konsumtionsvikt} = (\text{antal vuxna} + 0{,}7 * \text{antal barn})^{0{,}7}$$

*Justerad disponibel inkomst (ekonomisk standard):* Hushållets disponibla inkomst divideras med konsumtionsvikten enligt ovanstående formel. Genom att justera den disponibla inkomsten för försörjningsbörda skapas ett mått som är jämförbart mellan hushåll av olika storlek. Den justerade disponibla inkomsten utgör huvudbegreppet för inkomstfördelningsanalyserna och i bedömningen av de fördelningseffekter som regeringens politik medför. Begreppet är framtaget för att på ett så rättvisande sätt som möjligt spegla den ekonomiska standard som hushållen lever under. Justerad disponibel inkomst och ekonomisk standard används därför synonymt i texterna.

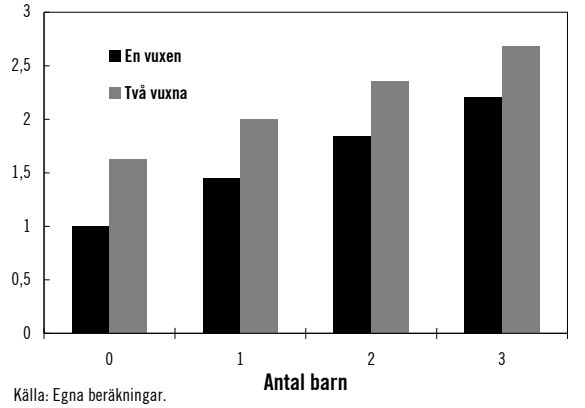
Skillnaden mellan (ojusterad) disponibel inkomst och ekonomisk standard kan illustreras med ett enkelt räkneexempel:

Exempel: Hushåll 1 består av ett sammanboende par med en disponibel inkomst på 260 000 kronor per år. För att beräkna ekonomisk standard för de sammanboende måste deras disponibla inkomst justeras för antalet hushållsmedlemmar. Detta sker genom att inkomsten divideras med tvåpersonhushållets vikt. I det här fallet:

$$260\,000 / 1{,}62 = 160\,500 \quad (\text{där } 1{,}62 = 2^{0{,}7})$$

Hushåll 2 består av en ensamstående kvinna utan barn. För att den ensamstående kvinnan ska uppnå samma ekonomiska standard som de sammanboende behöver hon ha en disponibel inkomst på 160 500 kronor, då hennes konsumtionsvikt är ett.

**Diagram U.1 Antal konsumtionsenheter enligt PEL-skalan**




Källa: Egna beräkningar.

*Individens ekonomiska standard:* Det inkomstbegrepp som huvudsakligen används är hushållsbaserat, men redovisningen sker i regel på individnivå. Hushållets ekonomiska standard påförs då samtliga hushållsmedlemmar.

*Individuell disponibel inkomst:* För att bl.a. kunna jämföra kvinnors och mäns ekonomiska situation beräknas individuell disponibel inkomst. Det sker genom att summera alla individuella inkomster och fördela hushållsgemensamma inkomster, som t.ex. bostadsbidrag eller barnbidrag, lika mellan kvinnor och män som är sammanboende.

*Kapitalvinst:* Avser uppkommen vinst vid försäljning av värdepapper, utländsk valuta, personlig egendom, andel i handelsbolag, fastighet eller bostadsrätt. Information om kapitalvinster baseras på deklarationsuppgifter. En värdeökning registreras som en inkomst först när tillgången realiserats. Värdeökningar som ackumulerats under många år kan därför komma att registreras som en inkomst under ett enskilt år, medan en värdeökning som faktiskt uppkommit under året men inte realiserats inte räknas in i den disponibla inkomsten. Denna asymmetri, i kombination med kapitalvinsternas skeva fördelning och kraftigt varierande nivåer

över tiden, gör att fördelningen av disponibla inkomster inklusive kapitalvinster blir svårtolkad. För att illustrera kapitalvinsternas betydelse redovisas utvecklingen med och utan kapitalvinster. Om inget annat anges avses justerad disponibel inkomst inklusive kapitalvinster.

### Redovisningsgrupper

*Deciler:* Populationen delas in i tio lika stora grupper sorterade efter stigande inkomst. Det mittersta värdet, gränsen mellan den femte och sjätte decilen, utgör medianen i populationen.

*Percentiler:* Som deciler, men populationen delas in i 100 lika stora delar.

*Hushållstyper:* Populationen delas in efter hushållets sammansättning med avseende på hushållsföreståndarens ålder, förekomst av barn och antal vuxna i hushållet.

*Barn:* Enligt SCB:s definition är barn individer i åldern 0–19 år utan egen bostad.

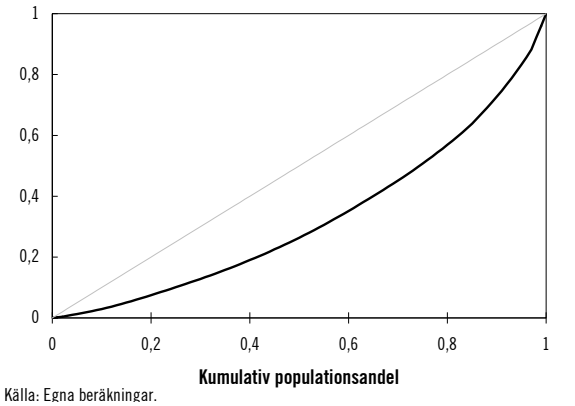
### Ekonomiska mått

*Inkomstandelar:* För att beskriva utvecklingen i olika delar av inkomstfördelningen används ofta inkomstandelar. Dessa inkomstandelar beräknas som den andel av de totala inkomsterna som en viss grupp, t.ex. en inkomstdecil, förfogar över.

*Gini-koefficient:* Gini är det vanligast förekommande inkomstspridningsmåttet och kan definieras utifrån *Lorenz-kurvan*. Om befolkningen sorterats i stigande ordning med avseende på inkomsten visar Lorenz-kurvan sambandet mellan den kumulativa inkomstfördelningen och den kumulativa frekvensfördelningen (se diagram U.2 för ett exempel utifrån en fiktiv population). Om perfekt jämlikhet råder så har alla exakt lika stora inkomster, Lorenz-kurvan sammanfaller då med den räta diagonallinjen. Ju mer kurvan avviker från diagonallinjen desto ojämnare är fördelningen.

Gini-koefficienten definieras som (dubbla) ytan mellan diagonallinjen och den skattade Lorenzkurvan vilket innebär att den i det första fallet är lika med 0 (maximal jämlikhet) och i det andra fallet lika med 1 (maximal ojämlikhet).

**Diagram U.2 Hypotetisk Lorenz-kurva**




Källa: Egna beräkningar.

### Mått på ekonomiska drivkrafter

*Marginaleffekt:* Den andel av en marginell inkomstökning som faller bort till följd av ökad skatt, ökade avgifter och minskade bidrag. Beräkning av marginaleffekter har utförts med hjälp av FASIT-modellen, efter en tänkt årlig inkomstökning på 12 000 kronor. För personer med ekonomiskt bistånd antas att bidraget minskas när löneinkomsten ökar. Individer med sjuk- och aktivitetsersättning antas kunna öka sin arbetstid i den utsträckning som här är aktuell utan att pensionen reduceras. En förändring av den genomsnittliga marginaleffekten kan bero på ändringar i de offentliga systemen men också på att inkomststrukturen förändrats. Genom att antalet individer som t.ex. har olika transfereringar eller som ligger i olika inkomstlägen, och därmed har olika marginalskatter, varierar mellan åren skapas också variationer i de genomsnittliga marginaleffekterna. Detta gäller även om de offentliga systemen skulle vara oförändrade. Resonemanget gäller också den genomsnittliga ersättningsgraden (se nedan).

*Ersättningsgrad:* Den andel av den disponibla inkomsten som hushållet får behålla när individen går från arbete till arbetslöshet eller sjukskrivning. Ersättningsgraden visar hur hushållets ekonomiska standard förändras och är beroende av inkomster från alla i hushållet. Ersättningsgraderna har beräknats med hjälp av FASIT-modellen.[30]

[30] För vidare läsning se bilaga 14 till LU 2003/04, *Vem tjänar på att arbeta?*, SOU 2004:2.

### Fördelningspolitiska nyckeltal

*Lönespridning:* Baseras på överenskommen månadslön uppräknad till heltid.

*Löneskillnader mellan kvinnor och män* kan delvis förklaras av skillnader avseende ålder, utbildningsnivå, arbetstid, sektor och yrke. SCB beräknar därför löneskillnader mellan kvinnor och män där dessa strukturella skillnader rensas bort genom s.k. *standardvägning*.[31] Den återstående oförklarade löneskillnaden kan bero på diskriminering och/eller andra icke observerbara faktorer.

*Förmögenhetskoncentration*: Andel av hela nettoförmögenhetssumman, värderad till marknadsvärde, som ägs av den hundradel av hushållen som har störst förmögenhet.

*Andel med svag ekonomi:* Andelen med svag ekonomi mäts med två olika mått. Ett relativt mått där andelen av samtliga individer som har en ekonomisk standard understigande 40 procent, 50 procent eller 60 procent av medianen definieras som ekonomiska svaga. Därtill används ett absolut mått där andelen som understiger 60 procent av 1991 års medianinkomst, uppräknad med prisutvecklingen, definieras som ekonomiskt svaga.

*Ekonomiskt marginaliserade:* Personer som under minst tre år i rad har fått mer än femtio procent av sin disponibla inkomst från arbetsmarknadsstöd, sjukförsäkring, sjuk- och aktivitetsersättning, bostadsbidrag eller ekonomiskt bistånd.

## Datamaterial och beräkningsmetoder

### HEK – Hushållens ekonomi

HEK är en urvalsundersökning som genomförs varje år i huvudsakligt syfte att ge en tydlig bild av den disponibla inkomstens fördelning bland olika hushåll samt för att belysa inkomststrukturen. HEK bygger på årliga tvärsnitt av befolkningen, vilket innebär att det inte är samma individer som studeras över tid. Urvalet består av individer som är 18 år eller äldre bland samtliga hushåll och individer som var folkbokförda i landet någon gång under undersökningsåret. Både urvalspersonen och tillhörande hushållsmedlemmar ingår i undersökningen. Uppgifterna i HEK samlas in från deklarationsuppgifter, telefonintervjuer och olika administrativa register.

Den senaste versionen av HEK avser 2008 och i fördelningspopulationen ingår cirka 17 000 hushåll.

HEK bygger på s.k. kosthushåll. Ett kosthushåll utgörs av alla personer som bor i samma bostad och har gemensam hushållning. I kosthushållet ingår t.ex. barn som är 18 år och äldre. Ett kosthushåll kan också bestå av flera generationer, syskon eller kompisar som bor tillsammans och har gemensam hushållning. Barn som bor lika mycket hos båda föräldrarna räknas in i det hushåll där de är folkbokförda och ingår således endast i den ene förälderns hushåll.[32]

### FASIT

För att analysera fördelningseffekterna av en regeländring använder Regeringen mikrosimuleringsmodellen FASIT. Till grund för dessa beräkningar ligger HEK-databasen. Modellen tillåter undersökningar av hur disponibel inkomst m.m. påverkas av en ändring av reglerna för beräkning av olika skatter, transfereringar och bidrag. För en analys av år där utfallsdata ännu inte finns tillgängliga görs en framskrivning av de ekonomiska och demografiska förhållanden som väntas gälla för det aktuella året (se nedan). Det är även möjligt att undersöka hur en regeländring påverkar marginaleffekter och ersättningsgrader för hushållen. Effekterna kan undersökas för olika grupper (inkomstgrupper, hushållstyper etc.) eller aggregerat till samhällsnivå. Det bör påpekas att FASIT är en statisk modell vilket innebär att den inte tar hänsyn till eventuella beteendeförändringar vid en regeländring.

### Prognos av inkomstfördelningen

Prognosen för inkomstfördelningen baseras på FASIT-modellen. På grund av eftersläpningen i inkomststatistiken krävs en framskrivning av HEK-data för att möjliggöra analyser av senare

[31] För mer läsning om standardvägning vid undersökning av löneskillnader mellan kvinnor och män se Eurén, C. och Nordin, M. (2006) *Kvinnors och mäns löner jämförda yrke för yrke*, Medlingsinstitutet.

[32] Kosthushållet kan redovisas från och med 1991 varför många av de tidsserier som redovisas i propositionen har detta som startår.

år. Framskrivningen görs i två steg. Först kalibreras datamaterialets urvalsvikter så att kända ändringar i befolkningsstrukturen och andra antalsuppgifter[33] återspeglas. Genom kalibreringen justeras det antal individer som representeras av en viss individ i datamaterialet utan att individens övriga variabelvärden påverkas. För att justera vissa inkomstvariabler med avseende på den kända utvecklingen tillämpas sedan proportionell skalning. Detta görs bland annat för löner, kapitalvinster och övriga kapitalinkomster. Genom att basera framskrivningen på prognostiserade värden avseende framtida år i stället för kända utfall kan en prognos över inkomstfördelningens utveckling erhållas.

Grundläggande antaganden för prognosen är att de samband mellan olika variabler som observeras i data kvarstår under prognosperioden och att det ovan beskrivna sättet att framskriva datamaterialet ger en korrekt bild av inkomstfördelningen.

Att tillämpa en enkel kvotframskrivning av löneinkomsterna (inom respektive arbetsmarknadssektor) kan tyckas väl förenklat, men preliminära studier av de individuella månadslönernas fördelning och utveckling utifrån strukturlönestatistiken för perioden 1993–2007 visar inte på några uttalade konjunktureffekter. Ett genomgående resultat från analyser av den historiska inkomstfördelningens utveckling visar också att det i huvudsak är kapitalinkomsterna, och i synnerhet kapitalvinsterna, som driver inkomstspridningen och inte löneinkomsterna (se avsnitt 1.3).

### Dekomponering av inkomstspridning med avseende på inkomstslag

För att möjliggöra analyser av vilka grupper eller inkomstslag som bidrar mest till den observerade inkomstspridningen kan olika dekomponeringar av Gini-koefficienten göras.

Gini-koefficienten kan dels skrivas som en summa av komponenter, en för varje inkomstslag som ingår i den justerade disponibla inkomsten. Varje komponent kan i sin tur uttryckas som produkten av den s.k. ”Gini-korrelationen”, mellan inkomstslaget och den justerade disponibla inkomsten, inkomstslagets eget Gini samt inkomstslagets andel av den totala inkomsten. Om populationen i stället delas in i grupper kan Gini-koefficienten också skrivas som en summa av bidrag från respektive grupp. Dessa bidrag kan vidare delas upp i en del som beror på spridningen inom respektive grupp samt en del som beror på spridningen mellan grupperna. Detta gäller endast (exakt) under förutsättning att gruppernas inkomstfördelningar inte överlappar varandra, vilket gäller om gruppindelningen görs utifrån inkomstdeciler.[34]

[33] Detta gäller antal utbetalade a-kassedagar, antal föräldrapenningdagar, antal individer i arbetsmarknadspolitiska program, antal sysselsatta i olika arbetsmarknadssektorer, antal sjukpenningdagar, antal individer med sjuk- och aktivitetsersättning, antal individer med inkomstgrundad ålderspension samt antal individer med garantipension.

[34] För mer formaliserade metodbeskrivningar se Lerman, R. I & Yitzhaki, S., 1985. "*Income Inequality Effects by Income*," The Review of Economics and Statistics, MIT Press, vol. 67(1), 151–56 samt Dagum, C., 1998. ”*A New Approach to the Decomposition of the Gini Income Inequality Ratio*”. Income inequality, poverty, and economic welfare (pp. 47-63). Studies in Empirical Economics.

**Tabell U.1 Nyckeltal 1991 och 1995–2009**

| | 1991 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Lönespridning (Decil9/Decil5) | - | 1,44 | 1,46 | 1,46 | 1,52 | 1,55 | 1,56 | 1,59 |
| - kvinnor | - | 1,30 | 1,32 | 1,32 | 1,35 | 1,37 | 1,40 | 1,41 |
| - män | - | 1,57 | 1,58 | 1,59 | 1,65 | 1,67 | 1,69 | 1,72 |
| Lön (D5kvinnor/D5män) | | 0,88 | 0,86 | 0,86 | 0,88 | 0,88 | 0,87 | 0,87 |
| Kvinnors lön som andel av männens standardvägt (%) | - | - | 92 | 93 | 91 | 92 | 92 | 92 |
| Inkomstspridning (Gini) | 0,221 | 0,214 | 0,227 | 0,244 | 0,232 | 0,252 | 0,287 | 0,254 |
| Gini exkl. kapitalvinster | 0,203 | 0,205 | 0,210 | 0,214 | 0,217 | 0,219 | 0,235 | 0,228 |
| Förmögenhetskoncentration topp 1 % | - | - | - | 20 | - | 30 | 26 | 25 |
| Andel med svag ekonomi (60 %) | 7,4 | 6,8 | 7,4 | 7,8 | 7,6 | 7,9 | 9,0 | 9,0 |
| Ekonomiskt marginaliserade (%) | 5,9 | 9,8 | 9,9 | 9,8 | 9,9 | 9,5 | 9,0 | 8,9 |
| Andel hushåll med ekonomiskt bistånd | - | 9,9 | 10,3 | 10,3 | 9,3 | 8,2 | 7,2 | 6,4 |
| Marginaleffekt (%) | - | - | 45,7 | 46,1 | 46,0 | 44,6 | 42,6 | 40,7 |
| Ersättningsgrad (%) | | | | | | | | |
| - Arbetslöshet | - | - | - | 77,0 | 80,0 | 78,0 | 78,0 | 78,0 |
| - Sjukpenning | - | - | - | 85,0 | 86,0 | 85,0 | 85,0 | 84,0 |
| - Sjuk- och aktivitetsersättning | - | - | - | - | - | - | | - |

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Lönespridning (Decil9/Decil5) | 1,58 | 1,57 | 1,57 | 1,58 | 1,58 | 1,58 | 1,59 |
| - kvinnor | 1,42 | 1,42 | 1,41 | 1,42 | 1,43 | 1,45 | 1,44 |
| - män | 1,69 | 1,68 | 1,68 | 1,68 | 1,69 | 1,66 | 1,68 |
| Lön (D5kvinnor/D5män) | 0,88 | 0,88 | 0,89 | 0,89 | 0,89 | 0,88 | 0,89 |
| Kvinnors lön som andel av männens standardvägt (%) | 92 | 92 | 92 | 92 | 92 | 93 | 93 |
| Inkomstspridning (Gini) | 0,250 | 0,245 | 0,250 | 0,264 | 0,280 | 0,305 | 0,280 |
| Gini exkl. kapitalvinster | 0,230 | 0,224 | 0,226 | 0,230 | 0,240 | 0,257 | 0,251 |
| Förmögenhetskoncentration topp 1 % | 24 | 24 | 25 | 25 | 24 | 23 | - |
| Andel med svag ekonomi (60 %) | 9,6 | 8,6 | 9,1 | 9,8 | 10,1 | 12,5 | 13,5 |
| Ekonomiskt marginaliserade (%) | 9,1 | 9,4 | 9,8 | 10,0 | 9,7 | 9,3 | 8,8 |
| Andel hushåll med ekonomiskt bistånd | 6,0 | 5,9 | 5,9 | 6,1 | 5,8 | 5,6 | 5,7 |
| Marginaleffekt (%) | 39,8 | 39,9 | 40,4 | 40,0 | 39,3 | 36,4 | 35,7 |
| Ersättningsgrad (%) | | | | | | | |
| - Arbetslöshet | 79,0 | 80,0 | 80,0 | 80,0 | 78,2 | 75,5 | 73,6 |
| - Sjukpenning | 84,0 | 83,0 | 83,0 | 84,0 | 83,2 | 80,1 | 78,1 |
| - Sjuk- och aktivitetsersättning | - | - | - | 75,0 | 74,6 | 71,7 | 71,1 |

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

**Tabell U.2 Regeländringar som beaktats vid beräkning av politikens effekter 2006–2011**

## Reformer föreslagna i anslutning till 2010 års ekonomiska vårproposition

- Höjt grundavdrag för pensionärer
- Höjt flerbarnstillägg inom barnbidraget

## Reformer 2010

- Jobbskatteavdrag steg 4
- Höjda studiemedel (lån och bidrag)
- Höjt grundavdrag för ålderspensionärer
- Höjt bostadstillägg (BTP) för personer med sjuk- och aktivitetsersättning

## Reformer 2009

- Jobbskatteavdrag steg 3
- Höjd nedre skiktgräns
- Förhöjt grundavdrag för pensionärer
- Höjd norm inom särskilt bostadstillägg för pensionärer/äldreförsörjningsstödet (SBTP/ÄFS)
- Sänkt äldreomsorgsavgift
- Reducerad arbetslöshetsavgift
- Höjd beloppsgräns för reseavdrag

## Reformer 2008

- Jobbskatteavdrag steg 2
- Arbetslöshetsavgift ersätter förhöjd finansieringsavgift
- Nedsatt sjukpenninggrundande inkomst (SGI) i sjukförsäkringen
- Nedsatt SGI i föräldraförsäkringen
- Sänkt ersättningsnivå till 75 procent efter 1 års sjukfrånvaro
- Ytterligare 2 karensdagar i arbetslöshetsförsäkringen
- Ersättning för deltidsarbetslöshet max 75 dagar för personer utan försörjningsansvar
- Begränsad avdragsrätt för privat pensionssparande
- Ny kommunal fastighetsavgift

## Reformer 2007

- Jobbskatteavdrag steg 1
- Reducerad A-kassa
- Slopad rätt till skattereduktion för fackförenings- och A-kasseavgift
- Nedsatt SGI i sjukförsäkringen
- Nedsatt SGI i föräldrapenningen
- Nedsatt SGI i arbetslöshetsförsäkringen
- Sänkt tak i tillfällig föräldrapenning m.m.
- Sänkt tak i sjukförsäkringen
- Höjd beloppsgräns för avdrag för övriga utgifter
- Höjd beloppsgräns för reseavdrag
- Höjt tak för hyra vid BTP
- Slopad förmögenhetsskatt
- Slopat studerandevillkor i arbetslöshetsförsäkringen
- Slopad rätt till regionalt grundavdrag av socialavgifter
- Införd egenavgift i arbetslöshetsförsäkringen (förhöjd finansieringsavgift)
- Reducerad rätt till skatteavdrag för hem-PC
- Ökad tobaksskatt
- Skatt på trafikförsäkringspremier införs
- Reducerad fastighetsskatt (begränsning av markvärde)

# Promemoria

# *”Utvidgad redovisning av bedömningen av finanspolitikens hållbarhet”*

## Innehållsförteckning


Inledning ..... 5

1 Förutsättningar, antaganden och framskrivningsmetoder efter 2014 ..... 5
- 1.1 Demografiska förutsättningar ..... 5
- 1.2 Ekonomiska förutsättningar och antaganden ..... 5
- 1.3 Övergång från kortsiktig prognos till långsiktig kalkyl ..... 7
- 1.4 Framskrivning av den offentliga konsumtionen ..... 7
- 1.5 Framskrivning av offentliga inkomster ..... 7
- 1.6 Framskrivning av offentliga transfereringar ..... 8
- 1.7 Framskrivning av ålderspensionerna ..... 8

2 Beräkningsmodeller ..... 8
- 2.1 AMOD en arbetsmarknadsmodell ..... 8
- 2.2 CMOD en konsumtionsmodell ..... 8
- 2.3 SESIM en pensionsmodell ..... 9
- 2.4 LMOD en huvudmodell ..... 9

3 Hållbarhetsindikatorer ..... 9
- 3.1 S2-indikatorn ..... 9
- 3.2 Skuldkvoten ..... 10

4 Scenariebeskrivning ..... 10
- 4.1 Oförändrat beteende och standard ..... 10
- 4.2 Ökad efterfrågan på välfärd ..... 10
- 4.3 Ökad efterfrågan på fritid ..... 11
- 4.4 En mindre budgeteringsmarginal ..... 11
- 4.5 Ett större utanförskap ..... 11
- 4.6 Produktivitetstillväxt i offentlig sektor ..... 11
- 4.7 Mindre behov av vård och omsorg ..... 11
- 4.8 En långsammare kostnadsutveckling inom den skattefinansierade produktionen ..... 12
- 4.9 Högre utträdesålder ..... 12
- 4.10 Lägre inträdesålder ..... 12
- 4.11 Bättre integration ..... 12

5 Jämförelse med budgetproposition för 2010 ..... 12

## Inledning

I avsnitt 12 i 2010 års ekonomiska vårproposition görs en analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. För att inte tynga avsnittet med detaljer görs i denna promemoria en fördjupad beskrivning av hur beräkningarna genomförts.

I avsnitt 1 redogörs för antaganden och framskrivningsmetoder. I avsnitt 2 presenteras de beräkningsmodeller som används. I avsnitt 3 redogörs för olika hållbarhetsindikatorer. I avsnitt 4 beskrivs de olika alternativscenarierna som ligger till grund för den sammanvägda hållbarhetsbedömningen. Dataunderlag för dessa scenarier finns på www.regeringen.se i excelarket Långsiktsscenarier våp2010.xls. I det sista avnittet görs en jämförelse med budgetproposition för 2010.

## 1 Förutsättningar, antaganden och framskrivningsmetoder efter 2014

Den viktigaste förutsättningen i de långsiktiga kalkylerna är befolkningsprognosen. Den har stor betydelse för såväl BNP-tillväxt som efterfrågan på offentliga tjänster och transfereringar. Utöver befolkningsprognosen görs ett antal makroekonomiska antaganden. Beräkningarna är uppbyggda så att den kortsiktiga makroekonomiska prognosen för åren fram till 2014, som presenteras i avsnitt 6 i 2010 års ekonomiska vårproposition, länkas ihop med en långsiktskalkyl för åren 2014–2099.

Val av antaganden och framskrivningsmetoder i långsiktskalkylen är beroende av vilken frågeställning som ska analyseras. Ett grundläggande antagande som görs i flera fall är ”oförändrat beteende/standard/politik”. Antagandet görs i första hand för att illustrera konsekvenserna av en oförändrad politik och/eller oförändrade beteenden och för att möjliggöra jämförelser med dagsläget och följden av olika alternativa antaganden. Det ska inte uppfattas som det mest realistiska eller sannolika antagandet. I några olika scenarier analyseras därefter konsekvenserna för de offentliga finanserna av alternativa antaganden som är mer eller mindre realistiska. Syftet med de alternativa framskrivningarna är att illustrera hur finanspolitikens hållbarhet påverkas av olika möjliga framtida utvecklingsförlopp.

### 1.1 Demografiska förutsättningar

Den demografiska utvecklingen är hämtad från Statistiska centralbyråns (SCB) befolkningsprognos från maj 2009, se tabell 2. Befolkningsprognosen beror på ett antal antaganden, om hur många barn som kommer att födas i framtiden, fruktsamheten, sannolikheten att dö i olika åldrar, samt hur många människor som kommer att flytta till respektive från Sverige, dvs. nettomigrationen. Fruktsamheten avtar marginellt framöver och når 1,82 barn per kvinna 2090. Nettomigrationen mer än halveras från dagens nivå och är 18 200 år 2090. Medellivslängden stiger med sju år för män och knappt fem år för kvinnor från i dag fram till 2090.

Befolkningsprognosen har stor betydelse för beräkningsresultaten. Ju högre medellivslängd desto högre andel äldre i befolkningen och därmed större tryck på de offentliga finanserna. Högre fertilitet innebär på kort sikt högre kostnader för barnomsorg och skola. På längre sikt innebär det att det blir fler yrkesverksamma, som kan försörja äldre och yngre, vilket minskar trycket på de offentliga finanserna.

### 1.2 Ekonomiska förutsättningar och antaganden

*Arbetsmarknaden*

Utvecklingen på arbetsmarknaden hänger starkt samman med den demografiska utvecklingen. Framskrivningen av sysselsättningen och antalet arbetade timmar görs uppdelat efter ålder, kön och födelseland. Graden av deltagande på arbetsmarknaden antas på sikt vara konstant i respektive grupp. Detta kan tolkas som ”oförändrat arbetsmarknadsbeteende”, då frånvarograd, sjuk- och aktivitetsersättningsgrad, medelarbetstid, sysselsättningsgrad och arbetslöshet är konstanta inom varje delgrupp.

Antalet arbetade timmar i den offentliga sektorn antas öka något svagare än den demografiskt betingade offentliga konsumtionen. Det innebär att offentlig konsumtion i någon mindre grad produceras av egen arbetskraft och i någon högre grad produceras av inköpta tjänster,

insatsvaror och kapitalvaror. Förändringen sker gradvis och ligger i linje med den historiska utvecklingen.

Antalet arbetade timmar i näringslivet är skillnaden mellan totala antalet arbetade timmar, som beror på befolkningsutvecklingen och antaganden om i vilken utsträckning folk arbetar, och antalet arbetade timmar i den offentliga sektorn.

*Produktivitet*

Antagandet om produktivitetstillväxten i näringslivet har sin utgångspunkt i en analys av den historiska utvecklingen. Den underliggande trendmässiga produktivitetsutvecklingen antas vara 2,4 procent från 2015 till 2020. Därefter minskar den successivt till 2,2 procent 2030 och ligger sedan kvar på denna tillväxttakt. Med undantag för de senaste åren har produktivitetsutvecklingen i Sverige varit stark de senaste knappa två decennierna i en internationell jämförelse. Det är rimligt att anta att den på sikt anpassas mot internationella tillväxttakter. Den svaga utvecklingen de senaste åren har inte påverkat synen på den långsiktiga produktivitetsutvecklingen.

Produktivitetsutvecklingen i den offentliga sektorn antas vara noll från 2015.

*BNP och produktion*

BNP-tillväxten är summan av produktivitetsutvecklingen i hela ekonomin och utvecklingen av antalet arbetade timmar. BNP:s sammansättning är satt så att hushållens konsumtionsutgifter är 50 procent av BNP i nominella termer. Nivån är anpassad för att ge en rimlig utveckling på hushållens sparande och nettotillgångar. Investeringarna utgör 20 procent, lager 2 procent och importen ökar något framöver och når 50 procent 2050. Den offentliga konsumtionen är inte satt till någon fast andel utan skrivs fram med den demografiska utvecklingen och en prisutveckling på offentlig konsumtion. Den återstående komponenten i försörjningsbalansen är exporten som i kalkylerna blir residual. Det innebär att scenarier i flera fall har en obalanserad tillväxt, dvs. de olika komponenterna i BNP är inte i balans. Ett eventuellt högt sparande i den offentliga sektorn balanseras av ett högt sparande i någon annan sektor. I dessa kalkyler är denna sektor utlandet. Obalanser i sparande i den offentliga sektorn kommer därför i kalkylerna att generera en motsvarande obalans i utrikeshandeln och därmed bytesbalansen då exporten beräknas residualt. Syftet med kalkylerna är inte att generera scenarier med en balanserad tillväxt och balanserade sparbalanser. Syftet med kalkylerna är just att lyfta fram potentiella obalanser.

Produktionen i den offentliga sektorn ges av den offentliga konsumtionen och ett antagande om att konsumtionen framställs med en successivt svagt minskande andel egen arbetskraft. Produktionen i näringslivet bestäms som produkten av produktiviteten i näringslivet och timmarna i näringslivet.

*Inflation och löner*

Riksbanken antas driva en penningpolitik så att inflationen ligger på två procent. Lönekostnads- och bruttovinstandelen i näringslivet antas vara konstanta på lång sikt. Lönerna bestäms därmed av prisnivån och produktiviteten. En högre produktivitet och högre BNP-deflator skapar utrymme för högre löner.

Lönerna i den offentliga sektorn växer i takt med lönerna i den privata sektorn. De ekonomiska beräkningsförutsättningarna för de olika scenarierna finns redovisade på www.regeringen.se.

*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. Förutom räntebärande tillgångar har den offentliga sektorn 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 förekommer skillnader mellan inlånings- och utlåningsräntor och att det finns skillnader 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 kring skulddynamiken. Beräkningen av hållbarhetsindikatorn S2 görs med det primära sparandet och påverkas därmed inte av kapitalinkomsterna eller avkastningsantagandet. Det påverkar däremot skuldkvoten, som också är en viktig del i hållbarhetsbedömningen.

## 1.3 Övergång från kortsiktig prognos till långsiktig kalkyl

Bedömningen av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet grundar sig på en prognos och en långsiktig framskrivning. För åren 2010 till 2014 görs en makroekonomisk prognos som inkluderar en bedömning av resursutnyttjandet och konjunkturläget. I de långsiktiga bedömningarna ingår inga konjunkturcykler och på lång sikt antas resursutnyttjandet vara genomsnittligt.

De reformer som regeringen har beslutat om i 2010 års ekonomiska vårproposition och tidigare propositioner antas ha fått fullt genomslag på arbetsmarknaden 2016.

I makroprognosen bedöms resursutnyttjandet vara näst intill normalt 2014. För att sammanfoga den kortsiktiga prognosen med den långsiktiga framskrivningen antas därför att ekonomin under 2015 och 2016 anpassas mot ett läge med normalt resursutnyttjande. Under de inledande åren i långsiktskalkylen påverkas sysselsättningsutvecklingen således av demografi, resterande effekt av genomförd strukturpolitik och normalisering av resursutnyttjande till genomsnittsnivåer.

Produktivitetsutvecklingen påverkas framför allt av den underliggande produktivitetsbedömningen de inledande åren. Från denna bedömning görs korrigeringar för att produktivitetsnivån i utgångsläget inte är i jämvikt.

## 1.4 Framskrivning av den offentliga konsumtionen

Framskrivningen av den offentliga konsumtionen görs i två delar. En volymframskrivning och en prisframskrivning. Båda delarna är mycket betydelsefulla för resultatet i hållbarhetsbedömningen och är därmed centrala för långsiktskalkylerna (se fördjupningsruta i avsnitt 12 i 2010 års ekonomiska vårproposition).

Beräkningen av offentlig konsumtion bygger på ålders- och könsfördelade kostnader för olika ändamål såsom skola, vård och omsorg. Samtliga utgiftsområden skrivs fram med den demografiska utvecklingen. Det innebär t.ex. att en 70-årig kvinna realt sett tilldelas lika mycket offentliga tjänster 2090 som 2014. Detta kan ses som ett uttryck för ”oförändrad standard” i offentlig service. I en personalintensiv verksamhet som barnomsorg, skulle det kunna tolkas som ”oförändrad personaltäthet”.

Priset på den offentliga konsumtionen utvecklas på sikt i linje med lönerna. Det är ett förenklat antagande som implicerar att den offentliga sektorn inte kan tillgodogöra sig något av den teknologiska utvecklingen eller att offentlig sektor gör allt sämre upphandlingar eller att priset på offentlig försäljning inte ökar i takt med kostnadsutvecklingen.

På www.regeringen.se presenteras den offentliga konsumtionen uppdelad på verksamheter för de olika scenarierna.

En viss gradvis substitution i produktionen av offentlig konsumtion från egen arbetskraft till insatsvaror och kapital antas. Antagandet ligger i linje med den historiska utvecklingen.

## 1.5 Framskrivning av offentliga inkomster

Vid beräkning av de offentliga inkomsterna är de implicita skattekvoterna konstanta framöver. Metoden har valts för att avspegla ”oförändrade skatteregler”. Den aggregerade skattekvoten varierar om skattebaserna utvecklas på annat sätt än BNP. I tabell 1 anges skatternas och avgifternas respektive bas.

**Tabell 1 Skatte- och avgiftsbaser**

| Skatter och avgifter | Skatte- och avgiftsbas |
|---|---|
| Hushållens direkta skatter | Lönesumma, beskattningsbara pensioner och transfereringar |
| Hushållens egenavgifter | Lönesumman och beskattningsbara transfereringar |
| Företagens direkta skatter | Näringslivets vinst |
| Indirekta skatter[1] | Privat konsumtion och offentlig konsumtion, BNP |
| Arbetsgivaravgifter och egenföretagaravgifter[2] | Lönesumma och företagarinkomster |

[1] Exklusive löneberoende indirekta skatter.
[2] Inklusive löneberoende indirekta skatter.

### 1.6 Framskrivning av offentliga transfereringar

Transfereringarna skrivs fram med relevanta makrovariabler och befolkningsutvecklingen.

De genomsnittliga transfereringsersättningarna antas i långsiktskalkylen öka i takt med lön per sysselsatta. 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. Den gör att inkomstgapet mellan bidragstagare och löntagare inte växer.

Framskrivningen av transfereringar utgår från de nivåer som råder 2014 enligt kortsiktsprognosen. Tidigare års stora ökningar av transfereringar i samband med ohälsa har de senaste åren vänts till en minskning, en strukturell förändring som förväntas vara permanent. Det är dock viktigt att ha i minne att prognoser för transfereringarna är extra osäkra då stora reformer genomförts och nyttjandegraden påverkats av både reformer och den ekonomiska krisen. Den offentliga sektorns transfereringsutgifter som andel av BNP redovisas på www.regeringen.se.

### 1.7 Framskrivning av ålderspensionerna

Beräkningen av pensionsutgifterna bygger på den demografiska utvecklingen, de ekonomiska förutsättningarna samt gällande regelverk, I beräkningarna antas att pensionssystemets överskott börjar delas ut runt 2070 när tillgångarna i pensionssystemet blir så stora att balanstalet överstiger 1,1 i enlighet med det förslag som lämnats i utredningen Utdelning av överskott i inkomstpensionssystemet (SOU 2004:105). Genomsnittlig pensionsålder antas vara 65 år om inget annat anges. På www.regeringen.se redovisas ålderspensionssystemets inkomster och utgifter samt dess finansiella ställning.

Garantipensionerna ökar i takt med inkomstpensionerna.

## 2 Beräkningsmodeller

Till de långsiktiga projektionerna används fyra olika modeller. I tre förmodeller, AMOD, CMOD och SESIM, görs beräkningar på mycket detaljerad nivå. Den demografiska utvecklingen har stor betydelse i dessa. Resultaten från förmodellerna används sedan i en huvudmodell, LMOD, där den slutgiltiga beräkningen av den offentliga sektorns sparande görs.

### 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. Modellen använder fyra olika födelseområden: Sverige, Norden utom Sverige, Europa utom Norden och utanför Europa. Totalt finns det 480 (=60*2*4) olika grupper.

För respektive grupp beräknas olika kvoter, t.ex. sysselsättningsgrad, arbetskraftsdeltagande, sjukfrånvarograd, sjuk- och aktivitetsgrad och medelarbetstid. Grundantagandet är att dessa kvoter hålls 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. De olika kvoterna kan ändras för att beskriva en förändring i beteendet. Metoden används för att beräkna olika arbetsmarknadsscenarier.

### 2.2 CMOD en konsumtionsmodell

I den andra förmodellen, CMOD, beräknas utvecklingen av offentlig konsumtion i fasta priser uppdelat på staten, primärkommunerna och landstingen. För den individuella konsumtionen hämtas ålders- och könsfördelade kostnader samt nyttjandegrader från 2006 års Inkomstfördelningsundersökning (HEK) för ett antal olika verksamhetsområden som barn-

omsorg, utbildning, vård, äldreomsorg och handikapp. Inom dessa områden finns flera undergrupper. I modellen skrivs den individuella offentliga konsumtionen fram med den demografiska utvecklingen samt med styckkostnader och nyttjandegrader. Detta görs för samtliga verksamhetsområden, uppdelat på ålder i femårsklasser och kön. Utöver den individuella konsumtionen finns kollektiv konsumtion som t.ex. försvar och rättsväsende. Den skrivs fram med den totala befolkningsökningen.

### 2.3 SESIM en pensionsmodell

Den sista förmodellen, SESIM, används för att beräkna pensionsutgifter. Till denna modell behövs ett antal ekonomiska förutsättningar som t.ex. sysselsättning, löneutveckling, inkomstindex och KPI. Dessa förutsättningar genereras i LMOD, vilket innebär att modellerna måste köras parallellt. Se www.sesim.org för en detaljerad beskrivning av SESIM.

### 2.4 LMOD en huvudmodell

I huvudmodellen, LMOD, görs den slutliga beräkningen av hur den offentliga sektorns inkomster och utgifter kommer att utvecklas.

LMOD är en nyutvecklad modell som är direkt anpassad för att göra långsiktskalkyler av offentliga finanser. Tidigare användes prognosmodellen FIMO i långsiktsberäkningarna.

LMOD bygger på nationalräkenskapsdata och består av sektorerna: stat, primärkommun, landsting, pensionssystem, hushåll, företag och utlandssektorn. Modellen innehåller inga beteendefunktioner. Den består av knappt 200 ekvationer. I modellen finns olika typer av offentliga utgifter och inkomster fördelat på staten, kommunsektorn och ålderspensionssystemet. Modellen innehåller även en BNP-modul och ett arbetsmarknadsblock med försörjningsbalans, sysselsättning, arbetslöshet, arbetade timmar, löner och priser.

LMOD är komplett i de offentliga sektorerna i den meningen att den täcker alla utgifter och inkomster i stat, primärkommuner, landsting och pensionssystemet. En inkomst i en sektor motsvaras alltid av en utgift i en annan sektor. Därigenom garanteras att sparandet i staten, kommunsektorn och pensionssystemet summerar till den offentliga sektorns sparande. I hushåll, företag och utland är modellen inte komplett och därmed finns inga sparbalanser för dessa sektorer.

Ekvationerna i LMOD utgörs av förenklade beskrivningar av regler/ambitionsnivåer för skatter, transfereringar och andra utgifter och inkomster. Varje inkomst eller utgift sätts i relation till en ekonomisk bas såsom t.ex. BNP, lönesumma, lön per sysselsatt och arbetslöshet. Det vanligaste är att den relation som råder det sista året ligger fast framöver, vilket kan tolkas som oförändrade regler/ambitionsnivåer. Om reglerna/ambitionsnivåerna ska ändras måste dessa relationer eller kvoter förändras.

## 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 och skuldkvoten.

### 3.1 S2-indikatorn

Ett sätt att mäta de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet är att beräkna hur mycket medel som måste skjutas till budgeten i dag för att finanserna ska balansera på lång sikt.

S2 är en teoretisk hållbarhetsindikator som mäter skillnaden mellan den offentliga sektorns nettoskuld plus alla framtida diskonterade utgifter och den offentliga sektorns alla framtida diskonterade intäkter. S2 mäts som andel av BNP. Ett negativt värde på hållbarhetsindikatorn S2 anger att det finns utrymme för en permanent ofinansierad budgetförsvagning som är lika stor som indikatorvärdet. Ett positivt värde på S2 innebär det omvända, dvs. att en permanent budgetförstärkning motsvarande indikatorvärdet måste genomföras för att de offentliga finanserna ska bli hållbara (se avsnitt 12 i 2010 års ekonomiska vårproposition för en utförligare beskrivning av hur S2 ska tolkas och hanteras.) Hållbarhetsindikatorn S2 definieras på följande sätt:

$$S2 = rD_{t_0} + [-r \sum_{t=t_0+1}^{t_b} \frac{PB_t}{(1+r)^{t-t_0}}] + [-\frac{PB_{t_b}}{(1+r)^{t_b-t_0}}]$$

| | |
|---|---|
| S2 | permanent budgetförstärkning som andel av BNP |
| t | index för året |
| t0 | startår 2010 |
| 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 skuldsituationen i utgångsläget.

Den andra och tredje komponenten relaterar till den framtida utvecklingen av kostnader och intäkter, som tar sig uttryck i ett förändrat justerat primärt finansiellt sparande. Beräkningarna inkluderar perioden fram till och med 2099. Den andra komponenten avser perioden fram till och med 2098 och den tredje komponenten tiden där efter. I den tredje komponenten antas det primära sparandet ligga kvar på 2099 års nivå i all evighet. Den tredje komponenten har tämligen stor betydelse för S2. Valet av slutår kommer därför att ha stor betydelse för S2.

### 3.2 Skuldkvoten

Som EU-medlem har Sverige förbundit sig att följa Stabilitets- och tillväxtpaktens regler för de offentliga finanserna. En av de mest centrala reglerna i pakten är att den s.k. Maastrichtskulden inte får överstiga 60 procent av BNP. Även om de offentliga finanserna bedöms vara långsiktigt hållbara är den nivå som skulden stabiliseras på således ett viktig mått i sig.

## 4 Scenariebeskrivning

I avsnitt 12 används ett antal scenarier som underlag i hållbarhetsbedömningen och för att belysa vilka faktorer och utvecklingsförlopp som är gynnsamma för finanspolitikens hållbarhet, och vilka som är ogynnsamma. I avsnittet nedan ges en mer detaljerad beskrivning av de olika antagandena i dessa scenarier.

### 4.1 Oförändrat beteende och standard

I scenariot med oförändrat beteende och standard är antagandena gjorda för att skapa tydlighet. Scenariot är ett försök att skapa en stiliserad bild av konsekvenserna om dagens politiska ambition för offentliga inkomster och utgifter inte ändras, samtidigt som olika individers beteenden vad gäller arbetskraftutbud, utnyttjande av socialförsäkringar och välfärdstjänster, etc. är oförändrat. Detta scenario används sedan som en referens när utvecklingen i de andra scenarierna analyseras. Arbetsmarknaden utvecklas på sikt i linje med den demografiska utvecklingen. Det innebär att utträdesåldern, dvs. den genomsnittliga ålder då befolkningen träder ur arbetskraften, är konstant trots att medellivslängden ökar. Standarden i den offentliga sektorn antas vara oförändrad från 2014, trots att det är tveksamt om befolkningen kommer att vara nöjd med en oförändrad standard i offentliga tjänster. Produktiviteten i offentlig produktion är oförändrad framöver och priset på offentlig konsumtion anpassas uppåt och stiger på sikt med lönerna.

### 4.2 Ökad efterfrågan på välfärd

I detta scenario antas den kommunala konsumtionen öka med 0,25 procentenheter mer per år än vad som är befogat av den demografiska utvecklingen. Under åren 1980–2007 ökade den offentliga konsumtionen med i genomsnitt ca 0,7 procentenheter mer per år än vad som var demografiskt motiverat. Denna period var en period då den offentliga servicen byggdes ut och ett antal reformer genomfördes. Det är rimligt att anta att när vi har en ekonomisk tillväxt i samhället, kommer befolkningen även i framtiden att vilja ta ut en

del av denna förbättring i form av en ökad konsumtion av tjänster av den typ som den offentliga sektorn tillhandahåller. I scenariot ökar den totala offentliga konsumtionen med drygt 0,2 procentenheter mer per år än i ett scenario med oförändrad standard.

## 4.3 Ökad efterfrågan på fritid

Ekonomisk tillväxt och ökat välstånd kan också innebära att befolkningen kommer att prioritera mer fritid och därmed minska sin arbetstid. Det kan ske genom fler semesterveckor eller kortare arbetsveckor. Utöver det demografiska bidraget minskar medelarbetstiden i detta scenario med 0,1 procent varje år från 2015.

## 4.4 En mindre budgeteringsmarginal

I scenariot med mindre budgeteringsmarginal antas att de budgeteringsmarginaler som för närvarande finns i budgeten fram till 2014 minskar. De takbegränsade utgifterna ökar i scenariot så att budgeteringsmarginalen endast uppgår till 1 procent av de takbegränsade utgifterna varje år. Detta innebär att både den statliga konsumtionen, statsbidragen till kommunerna och transfereringar till hushållen blir högre. Högre statsbidrag innebär att kommunerna kan öka konsumtionen utan att bryta mot kravet på god ekonomisk hushållning. Utgiftsökningen antas bli permanent och skrivs sedan fram med den demografiska utvecklingen från 2015. Till viss del kommer de ökade utgifterna att generera ökade inkomster då vissa transfereringar är skattepliktiga.

För de offentliga inkomsterna finns vanligtvis regelverk som gör att inkomsterna växer automatiskt. Det behövs i mindre grad aktiva beslut för att inkomsterna ska öka i takt med BNP. När det gäller utgifterna är det annorlunda. Det behövs i betydligt högre grad aktiva beslut eller reformer för att öka utgifterna. Detta gör att kalkylerna över de offentliga finanserna ofta försämras något framöver för ett givet år i takt med att det fattas beslut om olika utgiftsreformer och politiska satsningar.

## 4.5 Ett större utanförskap

Ett minskat utanförskap har stor betydelse för de offentliga finanserna. Regeringen har genomfört omfattande reformer i syfte att öka antalet personer i arbete och minska utanförskapet. Det råder en osäkerhet om storleken på effekterna. Även i avsaknad av reformer är det osäkert vad framtida sysselsättningsgrad, jämviktsarbetslöshet, sjukfrånvarograd och andelen i förtida pensioner på grund av ohälsa blir.

I scenariot antas att arbetslösheten framöver blir en procentenhet högre än i ett scenariot med oförändrat beteende. Arbetskraftsdeltagandet är en procent lägre och därmed är sysselsättningsgraden två procentenheter lägre än vad ett oförändrat beteende skulle ge. Sjukfrånvaron och antalet personer i sjuk- och aktivitetsgaranti antas vara 10 procent högre än vad en ren demografisk framskrivning från 2015 skulle ge. Förändringen antas ske successivt under en tioårsperiod från 2015. Antalet arbetade timmar blir därmed på sikt 2,3 procentenheter lägre.

## 4.6 Produktivitetstillväxt i offentlig sektor

I scenariot med oförändrat beteende och standard antas produktiviteten vara oförändrad i den offentliga produktionen. En stor del av den offentliga produktionen, som exempelvis barn- och äldreomsorg, är mycket personalintensiv och standarden påverkas i hög grad av personaltätheten. Inom dessa områden kan det vara svårare att tänka sig att produktiviteten skulle öka. Inom andra områden som t.ex. vården är det rimlig att tänka sig att man skulle kunna öka produktiviteten genom att dra nytta av den teknologiska utvecklingen. Det är svårt att försöka göra bedömningar av var och i vilken omfattning det är rimlig att räkna med en produktivitetstillväxt. I scenariot har antagits att produktiviteten ökar med 0,1 procent per år i hela den offentliga sektorn.

## 4.7 Mindre behov av vård och omsorg

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 framskrivning med oförändrade kostnader per åldersklass skulle därför överdriva det framtida kostnadstrycket. I detta scenario har de åldersspecifika kostnaderna för sjukvård och äldreomsorg flyttats fram successivt i takt med att den återstående livslängden för 65-åringar stiger. Förändringen har gjorts från sextio års ålder.

Detta scenario kan tillsammans med scenariot med oförändrad standard ses som två ytterligheter. Verkligheten kanske ligger någonstans mitt emellan.

### 4.8 En långsammare kostnadsutveckling inom den skattefinansierade produktionen

I scenariot med oförändrat beteende och standard ökar kostnaderna för de offentliga tjänsterna på sikt med lönerna. I scenariot med långsammare kostnadsutveckling bidrar i stället lönerna med 90 procent och KPI med 10 procent till utvecklingen i kommunsektorn. I staten är förhållandet 80/20. Scenariot kan beskriva en situation där den offentliga sektorn drar nytta av den teknologiska utvecklingen i näringslivet. De offentliga upphandlingarna varken försämras eller förbättras på sikt och priset på försäljning ökar i takt med kostnadsutvecklingen, dvs. egenfinansieringsgraden är oförändrad.

### 4.9 Högre utträdesålder

Med tanke på att den återstående livslängden för 65-åringar stiger med 3,6 respektive 5,0 år för kvinnor och män fram till nästa decennieskifte, kan det vara rimligt att anta att befolkningen i framtiden kommer att vara aktiv längre tid 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. Pensionssystemet ger starka incitament att stanna kvar på arbetsmarknaden under längre tid. I scenariot har utträdesåldern anpassats så att den ökar successivt med 50 procent av ökningen i återstående livslängd vid 65 års ålder. Det innebär att andelen år i yrkeslivet är ungefär oförändrat. Förändringen sker successivt i takt med den förändrade medellivslängden. Utträdesåldern stiger då med drygt två år mellan 2015 och 2099.

### 4.10 Lägre inträdesålder

Ett sätt att öka arbetsutbudet skulle kunna vara om yngre människor kom in tidigare på arbetsmarknaden. Det skulle kunna ske om genomströmningen i utbildningssystemet ökade eller om graden av extraarbete vid sidan om studierna ökade. I scenariot har inträdesåldern, dvs. den genomsnittliga ålder då befolkningen träder in i arbetskraften, sänkts med totalt ett år under en tioårsperiod från 2015.

### 4.11 Bättre integration

Personer som är födda utomlands har igenomsnitt lägre arbetskraftsdeltagande än svenskfödda. Bättre integration och ett högre arbetskraftsdeltagande i denna grupp skulle leda till högre tillväxt och offentliga inkomster, samtidigt som vissa utgifter skulle minska. I detta scenario antas att de skillnaderna mellan svenskfödda och utrikes födda vad gäller arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad successivt minskar med en tredjedel under åren 2015–2024. Det leder till att antalet arbetade timmar och BNP 2090 blir 1,6 respektive 1,8 procentenheter högre i nivå, medan arbetslösheten blir 0,5 procentenheter lägre.

## 5 Jämförelse med budgetproposition för 2010

Scenariot med oförändrat beteende och oförändrad standard jämförs med basscenariot i budgetproposition för 2010.

Både prognosen på de primära utgifterna och primära inkomsterna är i utgångsläget betydligt lägre än i budgetproposition för 2010. Stora reformer i kombination med en finanskris har gjort bedömningen svår. Både skatteintäkter och transfereringsutgifter har överraskat nedåt och bedömningen är att det till stor del slår igenom även på lång sikt.

Skillnaden i S2 mellan de två scenarierna är marginell. I basscenariot i budgetproposition för 2010 var S2 0,6. I 2010 års ekonomiska vårproposition är S2 0,0 i scenariot med oförändrat beteende och oförändrad standard.

Förändringarna i transfereringar och skatteintäkter tar ungefär ut varandra.

Pensionerna har behandlats något annorlunda i 2010 års ekonomiska vårproposition. Nu antas det överskott som uppstår i pensionssystemet delas ut från ca 2070 när balanstalet når 1,1. Det har försämrat S2 med drygt en tiondel.

Förbättringen av S2 förklaras av skillnader i inkomster utöver skatter och avgifter. I budgetproposition för 2010 minskade denna post som andel av BNP. I samband med att en ny modell för långsiktskalkylerna utvecklades och togs i bruk på Finansdepartementet, gjordes bedömningen att den tidigare antagna utvecklingen var för negativ och en korrigering gjordes därmed.

**Tabell 2 Demografiska antaganden**

| | 2000 | 2010 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 | 2090 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Födelsetal | 1,55 | 1,84 | 1,85 | 1,83 | 1,83 | 1,83 | 1,83 | 1,82 |
| Medellivslängd, kvinnor | 82,0 | 83,4 | 84,4 | 85,3 | 85,9 | 86,4 | 86,8 | 88,1 |
| Medellivslängd, män | 77,4 | 79,5 | 81,2 | 82,4 | 83,4 | 84,1 | 84,7 | 86,5 |
| Nettomigration | 24 600 | 45 000 | 22 800 | 21 700 | 20 500 | 19 700 | 19 000 | 18 200 |

Källa: Statistiska centralbyrån.

**Scenarier**

Blad1 Oförändrat beteende och standard sid 2-3
Blad2 Ökad efterfrågan på välfärd sid 4-5
Blad3 Ökad efterfrågan på fritid sid 6-7
Blad4 En mindre budgeteringsmarginal sid 8-9
Blad5 Ett större utanförskap sid 10-11
Blad6 Produktivitet i offentlig sektor sid 12-13
Blad7 Mindre behov av vård och omsorg sid 14-15
Blad8 En långsammare kostnadsutveckling inom den skattefinansierade produktionen sid 16-17
Blad9 Högre utträdesålder sid 18-19
Blad10 Lägre inträdesålder sid 20-21
Blad11 Bättre integration sid 22-23

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet

**Tabell 1: Makroekonomiska förutsättningar**

| *Procentuell förändring* | **2000** | **2010** | **2020** | **2030** | **2040** | **2050** | **2060** | **2090** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Befolkning, 16-64 år | 0,5 | 0,3 | 0,1 | -0,1 | 0,2 | 0,0 | 0,1 | 0,0 |
| Arbetskraft, 16-64 år | 0,6 | 0,4 | -0,0 | -0,1 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,0 |
| Sysselsatta, 16-64 år | 2,2 | -0,5 | 0,1 | -0,1 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,0 |
| Arbetade timmar | 1,1 | 0,5 | 0,0 | 0,0 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,0 |
| Produktivitet i näringslivet | 5,2 | 2,1 | 2,5 | 2,2 | 2,2 | 2,2 | 2,2 | 2,2 |
| BNP, fasta priser | 4,4 | 2,5 | 2,1 | 1,8 | 2,2 | 2,0 | 2,2 | 2,2 |
| BNP, per capita | 4,1 | 1,9 | 1,6 | 1,6 | 2,0 | 1,9 | 2,1 | 2,0 |
| BNP-produktivitet | 3,3 | 2,1 | 2,0 | 1,8 | 2,0 | 2,0 | 2,1 | 2,1 |
| BNP-deflator | 1,5 | 1,2 | 2,4 | 2,3 | 2,2 | 2,2 | 2,0 | 2,0 |
| KPI, årsgenomsnitt | 0,9 | 1,3 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 |
| Timlön | 5,7 | 1,7 | 4,6 | 4,3 | 4,2 | 4,2 | 4,2 | 4,2 |
| *Procent* | | | | | | | | |
| Realränta | 4,5 | 2,1 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,0 |
| Sysselsättningsgrad, 16-64 år | 74,7 | 72,8 | 76,4 | 75,5 | 75,5 | 75,9 | 76,1 | 76,1 |
| ILO-arbetslöshet, 16-64 år | 6,8 | 9,2 | 6,0 | 5,9 | 6,0 | 5,9 | 5,8 | 5,8 |

***I tabellerna nedan är enheten andel av BNP***

| **Tabell 2: Offentlig konsumtion** | **2000** | **2010** | **2020** | **2030** | **2040** | **2050** | **2060** | **2090** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Summa konsumtion** | 26,0 | 28,0 | 25,3 | 26,6 | 26,7 | 26,7 | 27,2 | 27,6 |
| Barnomsorg | UN | 1,8 | 1,7 | 1,7 | 1,6 | 1,6 | 1,6 | 1,6 |
| Ungdomsutbildning | UN | 3,9 | 3,5 | 3,7 | 3,5 | 3,4 | 3,5 | 3,5 |
| Vuxenutbildning | UN | 1,2 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 |
| Sjukvård | UN | 6,8 | 5,9 | 6,2 | 6,3 | 6,3 | 6,4 | 6,5 |
| Äldreomsorg/handikapp | UN | 4,1 | 4,0 | 4,8 | 5,3 | 5,4 | 5,7 | 6,1 |
| Övrig verksamhet | UN | 10,1 | 9,1 | 9,2 | 9,1 | 9,0 | 9,0 | 9,0 |

| **Tabell 3: Skatter och avgifter** | **2000** | **2010** | **2020** | **2030** | **2040** | **2050** | **2060** | **2090** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Skatter och avgifter** | 51,1 | 45,6 | 44,5 | 44,5 | 44,3 | 44,1 | 44,1 | 43,9 |
| Hushållens direkta skatter och avgifter | 20,9 | 16,6 | 15,9 | 16,0 | 16,0 | 15,8 | 15,9 | 15,9 |
| Företagens direkta skatter | 3,7 | 2,9 | 3,2 | 3,2 | 3,2 | 3,2 | 3,2 | 3,3 |
| Indirekta skatter exkl. löneberoende indirekta skatter | 13,4 | 13,8 | 13,4 | 13,3 | 13,1 | 12,9 | 12,8 | 12,7 |
| Arbetsgivaravgifter inkl. löneberoende indirekta skatter | 13,2 | 12,3 | 11,9 | 12,1 | 12,1 | 12,1 | 12,1 | 12,1 |

| **Tabell 4: Offentliga transfereringar** | **2000** | **2010** | **2020** | **2030** | **2040** | **2050** | **2060** | **2090** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Summa transfereringar** | 21,0 | 20,6 | 17,9 | 17,8 | 17,5 | 16,8 | 16,9 | 16,9 |
| Transfereringar till hushåll | 18,0 | 17,1 | 14,6 | 14,5 | 14,1 | 13,4 | 13,6 | 13,5 |
| Ålderdom | 8,3 | 8,9 | 8,4 | 8,1 | 7,8 | 7,0 | 7,2 | 7,2 |
| Ohälsa | 3,8 | 3,2 | 2,5 | 2,6 | 2,6 | 2,7 | 2,6 | 2,6 |
| Barn/familj/studier | 2,5 | 2,4 | 2,1 | 2,1 | 2,1 | 2,1 | 2,1 | 2,1 |
| Arbetsmarknad | 1,9 | 1,4 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 |
| Övrigt | 1,4 | 1,3 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 |
| Transfereringar till företag och utland | 3,1 | 3,5 | 3,4 | 3,4 | 3,4 | 3,4 | 3,4 | 3,4 |

| **Tabell 5: Ålderspensionssystemet** | **2000** | **2010** | **2020** | **2030** | **2040** | **2050** | **2060** | **2090** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Inkomster** | 8,0 | 7,1 | 6,8 | 6,6 | 6,4 | 6,4 | 6,5 | 6,8 |
| Avgifter | 6,5 | 6,5 | 6,1 | 6,2 | 6,2 | 6,2 | 6,2 | 6,2 |
| Räntor, utdelningar m.m. | 1,4 | 0,6 | 0,7 | 0,4 | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,6 |
| **Utgifter** | 8,3 | 7,0 | 7,0 | 6,8 | 6,6 | 6,0 | 6,2 | 6,2 |
| Pensioner | 6,2 | 6,9 | 6,9 | 6,7 | 6,5 | 5,9 | 6,1 | 6,1 |
| Övrigt | 2,2 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| **Finansiellt sparande** | -0,4 | 0,0 | -0,2 | -0,2 | -0,2 | 0,4 | 0,3 | 0,7 |
| **Finansiella tillgångar, netto** | 32,4 | 26,2 | 17,2 | 10,9 | 5,7 | 5,8 | 7,8 | 18,9 |

| **Tabell 6: Offentliga finanser** | **2000** | **2010** | **2020** | **2030** | **2040** | **2050** | **2060** | **2090** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Primära inkomster** | 54,4 | 49,4 | 48,0 | 48,2 | 48,0 | 47,7 | 47,7 | 47,6 |
| Skatter och avgifter | 51,1 | 45,6 | 44,5 | 44,5 | 44,3 | 44,1 | 44,1 | 43,9 |
| Övriga inkomster | 3,2 | 3,9 | 3,5 | 3,6 | 3,6 | 3,6 | 3,7 | 3,7 |
| **Primära utgifter** | 49,5 | 52,2 | 46,3 | 47,6 | 47,4 | 46,7 | 47,3 | 47,7 |
| Transfereringar | 21,0 | 20,6 | 17,9 | 17,8 | 17,5 | 16,8 | 16,9 | 16,9 |
| Konsumtion | 26,0 | 28,0 | 25,3 | 26,6 | 26,7 | 26,7 | 27,2 | 27,6 |
| Investeringar | 2,5 | 3,5 | 3,0 | 3,1 | 3,1 | 3,1 | 3,1 | 3,1 |
| **Primärt finansiellt sparande** | 4,8 | -2,8 | 1,7 | 0,5 | 0,5 | 1,0 | 0,4 | -0,1 |
| Kapitalinkomster, netto | -1,1 | 0,7 | 0,9 | 1,8 | 2,2 | 2,9 | 3,5 | 5,2 |
| **Finansiellt sparande** | 3,7 | -2,1 | 2,7 | 2,3 | 2,8 | 3,9 | 3,9 | 5,1 |
| **Finansiell ställning** | | | | | | | | |
| Statsskuld | 56,8 | 36,6 | 5,2 | -19,8 | -35,3 | -50,4 | -61,6 | -91,4 |
| Mastrichtskuld | 53,6 | 41,4 | 11,1 | -13,0 | -27,8 | -42,9 | -54,2 | -84,8 |
| Nettoskuld | 2,6 | -13,5 | -26,4 | -41,1 | -48,8 | -62,4 | -74,4 | -113,8 |

**Tabell 1: Makroekonomiska förutsättningar**

| *Procentuell förändring* | **2000** | **2010** | **2020** | **2030** | **2040** | **2050** | **2060** | **2090** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Befolkning, 16-64 år | 0,5 | 0,3 | 0,1 | -0,1 | 0,2 | 0,0 | 0,1 | 0,0 |
| Arbetskraft, 16-64 år | 0,6 | 0,4 | -0,0 | -0,1 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,0 |
| Sysselsatta, 16-64 år | 2,2 | -0,5 | 0,1 | -0,1 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,0 |
| Arbetade timmar | 1,1 | 0,5 | 0,0 | 0,0 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,0 |
| Produktivitet i näringslivet | 5,2 | 2,1 | 2,5 | 2,2 | 2,2 | 2,2 | 2,2 | 2,2 |
| BNP, fasta priser | 4,4 | 2,5 | 2,0 | 1,8 | 2,2 | 2,0 | 2,2 | 2,2 |
| BNP, per capita | 4,1 | 1,9 | 1,6 | 1,6 | 2,0 | 1,8 | 2,1 | 2,0 |
| BNP-produktivitet | 3,3 | 2,1 | 2,0 | 1,8 | 1,9 | 1,9 | 2,0 | 2,1 |
| BNP-deflator | 1,5 | 1,2 | 2,4 | 2,4 | 2,3 | 2,4 | 2,2 | 2,5 |
| KPI, årsgenomsnitt | 0,9 | 1,3 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 |
| Timlön | 5,7 | 1,7 | 4,6 | 4,3 | 4,3 | 4,4 | 4,3 | 4,7 |
| *Procent* | | | | | | | | |
| Realränta | 4,5 | 2,1 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,0 |
| Sysselsättningsgrad, 16-64 år | 74,7 | 72,8 | 76,4 | 75,5 | 75,5 | 75,9 | 76,1 | 76,1 |
| ILO-arbetslöshet, 16-64 år | 6,8 | 9,2 | 6,0 | 5,9 | 6,0 | 5,9 | 5,8 | 5,8 |

***I tabellerna nedan är enheten andel av BNP***

| **Tabell 2: Offentlig konsumtion** | **2000** | **2010** | **2020** | **2030** | **2040** | **2050** | **2060** | **2090** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Summa konsumtion** | 26,0 | 28,0 | 25,6 | 27,5 | 28,3 | 28,9 | 30,1 | 32,7 |
| Barnomsorg | UN | 1,8 | 1,7 | 1,7 | 1,6 | 1,6 | 1,6 | 1,6 |
| Ungdomsutbildning | UN | 3,9 | 3,5 | 3,7 | 3,5 | 3,5 | 3,6 | 3,5 |
| Vuxenutbildning | UN | 1,2 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 |
| Sjukvård | UN | 6,8 | 5,9 | 6,2 | 6,3 | 6,3 | 6,4 | 6,7 |
| Äldreomsorg/handikapp | UN | 4,1 | 4,0 | 4,8 | 5,3 | 5,5 | 5,7 | 6,2 |
| Övrig verksamhet | UN | 10,1 | 9,4 | 10,0 | 10,5 | 11,0 | 11,7 | 13,8 |

| **Tabell 3: Skatter och avgifter** | **2000** | **2010** | **2020** | **2030** | **2040** | **2050** | **2060** | **2090** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Skatter och avgifter** | 51,1 | 45,6 | 44,5 | 44,6 | 44,4 | 44,2 | 44,2 | 44,2 |
| Hushållens direkta skatter och avgifter | 20,9 | 16,6 | 15,9 | 16,0 | 16,0 | 15,9 | 16,0 | 16,0 |
| Företagens direkta skatter | 3,7 | 2,9 | 3,2 | 3,1 | 3,1 | 3,1 | 3,1 | 3,1 |
| Indirekta skatter exkl. löneberoende indirekta skatter | 13,4 | 13,8 | 13,4 | 13,3 | 13,1 | 12,9 | 12,8 | 12,7 |
| Arbetsgivaravgifter inkl. löneberoende indirekta skatter | 13,2 | 12,3 | 11,9 | 12,1 | 12,2 | 12,2 | 12,3 | 12,3 |

| **Tabell 4: Offentliga transfereringar** | **2000** | **2010** | **2020** | **2030** | **2040** | **2050** | **2060** | **2090** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Summa transfereringar** | 21,0 | 20,6 | 17,9 | 17,9 | 17,6 | 16,9 | 17,1 | 17,1 |
| Transfereringar till hushåll | 18,0 | 17,1 | 14,6 | 14,5 | 14,2 | 13,5 | 13,7 | 13,7 |
| Ålderdom | 8,3 | 8,9 | 8,4 | 8,1 | 7,8 | 7,1 | 7,3 | 7,3 |
| Ohälsa | 3,8 | 3,2 | 2,5 | 2,6 | 2,6 | 2,7 | 2,6 | 2,7 |
| Barn/familj/studier | 2,5 | 2,4 | 2,1 | 2,1 | 2,1 | 2,1 | 2,1 | 2,1 |
| Arbetsmarknad | 1,9 | 1,4 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 |
| Övrigt | 1,4 | 1,3 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 |
| Transfereringar till företag och utland | 3,1 | 3,5 | 3,4 | 3,4 | 3,4 | 3,4 | 3,4 | 3,4 |

| Tabell 5: Ålderspensionssystemet | 2000 | 2010 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 | 2090 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Inkomster** | 8,0 | 7,1 | 6,8 | 6,6 | 6,4 | 6,5 | 6,5 | 6,9 |
| Avgifter | 6,5 | 6,5 | 6,1 | 6,2 | 6,2 | 6,3 | 6,3 | 6,3 |
| Räntor, utdelningar m.m. | 1,4 | 0,6 | 0,7 | 0,4 | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,7 |
| **Utgifter** | 8,3 | 7,0 | 7,0 | 6,8 | 6,6 | 6,0 | 6,2 | 6,2 |
| Pensioner | 6,2 | 6,9 | 6,9 | 6,8 | 6,5 | 5,9 | 6,1 | 6,2 |
| Övrigt | 2,2 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| **Finansiellt sparande** | -0,4 | 0,0 | -0,2 | -0,2 | -0,2 | 0,4 | 0,3 | 0,7 |
| **Finansiella tillgångar, netto** | 32,4 | 26,2 | 17,2 | 10,9 | 5,8 | 6,1 | 8,1 | 19,0 |

| Tabell 6: Offentliga finanser | 2000 | 2010 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 | 2090 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Primära inkomster** | 54,4 | 49,4 | 48,0 | 48,3 | 48,2 | 48,0 | 48,1 | 48,2 |
| Skatter och avgifter | 51,1 | 45,6 | 44,5 | 44,6 | 44,4 | 44,2 | 44,2 | 44,2 |
| Övriga inkomster | 3,2 | 3,9 | 3,6 | 3,7 | 3,8 | 3,8 | 3,9 | 4,0 |
| **Primära utgifter** | 49,5 | 52,2 | 46,6 | 48,7 | 49,2 | 49,2 | 50,7 | 53,6 |
| Transfereringar | 21,0 | 20,6 | 17,9 | 17,9 | 17,6 | 16,9 | 17,1 | 17,1 |
| Konsumtion | 26,0 | 28,0 | 25,6 | 27,5 | 28,3 | 28,9 | 30,1 | 32,7 |
| Investeringar | 2,5 | 3,5 | 3,0 | 3,2 | 3,2 | 3,3 | 3,4 | 3,6 |
| **Primärt finansiellt sparande** | 4,8 | -2,8 | 1,4 | -0,4 | -1,0 | -1,2 | -2,6 | -5,4 |
| Kapitalinkomster, netto | -1,1 | 0,7 | 0,9 | 1,4 | 1,2 | 0,8 | -0,2 | -6,1 |
| **Finansiellt sparande** | 3,7 | -2,1 | 2,3 | 1,0 | 0,2 | -0,4 | -2,8 | -11,5 |
| **Finansiell ställning** | | | | | | | | |
| Statsskuld | 56,8 | 36,6 | 6,3 | -11,8 | -12,9 | -5,8 | 15,4 | 143,0 |
| Mastrichtskuld | 53,6 | 41,4 | 12,2 | -4,9 | -5,4 | 1,7 | 22,8 | 149,6 |
| Nettoskuld | 2,6 | -13,5 | -25,3 | -33,1 | -26,5 | -18,1 | 2,2 | 120,5 |

**Tabell 1: Makroekonomiska förutsättningar**

| *Procentuell förändring* | **2000** | **2010** | **2020** | **2030** | **2040** | **2050** | **2060** | **2090** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Befolkning, 16-64 år | 0,5 | 0,3 | 0,1 | -0,1 | 0,2 | 0,0 | 0,1 | 0,0 |
| Arbetskraft, 16-64 år | 0,6 | 0,4 | -0,0 | -0,1 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,0 |
| Sysselsatta, 16-64 år | 2,2 | -0,5 | 0,1 | -0,1 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,0 |
| Arbetade timmar | 1,1 | 0,5 | -0,1 | -0,1 | 0,1 | -0,0 | 0,0 | -0,1 |
| Produktivitet i näringslivet | 5,2 | 2,1 | 2,5 | 2,2 | 2,2 | 2,2 | 2,2 | 2,2 |
| BNP, fasta priser | 4,4 | 2,5 | 2,0 | 1,7 | 2,1 | 1,9 | 2,1 | 2,1 |
| BNP, per capita | 4,1 | 1,9 | 1,5 | 1,5 | 1,9 | 1,8 | 2,0 | 1,9 |
| BNP-produktivitet | 3,3 | 2,1 | 2,0 | 1,8 | 2,0 | 2,0 | 2,1 | 2,1 |
| BNP-deflator | 1,5 | 1,2 | 2,4 | 2,4 | 2,2 | 2,3 | 2,1 | 2,2 |
| KPI, årsgenomsnitt | 0,9 | 1,3 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 |
| Timlön | 5,7 | 1,7 | 4,6 | 4,3 | 4,2 | 4,3 | 4,2 | 4,4 |
| *Procent* | | | | | | | | |
| Realränta | 4,5 | 2,1 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,0 |
| Sysselsättningsgrad, 16-64 år | 74,7 | 72,8 | 76,4 | 75,5 | 75,5 | 75,9 | 76,1 | 76,1 |
| ILO-arbetslöshet, 16-64 år | 6,8 | 9,2 | 6,0 | 5,9 | 6,0 | 5,8 | 5,8 | 5,8 |

***I tabellerna nedan är enheten andel av BNP***

| **Tabell 2: Offentlig konsumtion** | **2000** | **2010** | **2020** | **2030** | **2040** | **2050** | **2060** | **2090** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Summa konsumtion** | 26,0 | 28,0 | 25,4 | 27,0 | 27,5 | 27,8 | 28,6 | 30,0 |
| Barnomsorg | UN | 1,8 | 1,7 | 1,7 | 1,6 | 1,7 | 1,7 | 1,7 |
| Ungdomsutbildning | UN | 3,9 | 3,5 | 3,7 | 3,6 | 3,6 | 3,7 | 3,8 |
| Vuxenutbildning | UN | 1,2 | 1,0 | 1,0 | 1,1 | 1,0 | 1,0 | 1,0 |
| Sjukvård | UN | 6,8 | 6,0 | 6,3 | 6,5 | 6,5 | 6,7 | 7,1 |
| Äldreomsorg/handikapp | UN | 4,1 | 4,1 | 4,9 | 5,4 | 5,7 | 5,9 | 6,6 |
| Övrig verksamhet | UN | 10,1 | 9,1 | 9,3 | 9,3 | 9,3 | 9,5 | 9,8 |

| **Tabell 3: Skatter och avgifter** | **2000** | **2010** | **2020** | **2030** | **2040** | **2050** | **2060** | **2090** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Skatter och avgifter** | 51,1 | 45,6 | 44,5 | 44,6 | 44,4 | 44,1 | 44,2 | 44,1 |
| Hushållens direkta skatter och avgifter | 20,9 | 16,6 | 15,9 | 16,0 | 16,0 | 15,9 | 15,9 | 15,9 |
| Företagens direkta skatter | 3,7 | 2,9 | 3,2 | 3,2 | 3,2 | 3,2 | 3,2 | 3,2 |
| Indirekta skatter exkl. löneberoende indirekta skatter | 13,4 | 13,8 | 13,4 | 13,3 | 13,1 | 13,0 | 12,9 | 12,7 |
| Arbetsgivaravgifter inkl. löneberoende indirekta skatter | 13,2 | 12,3 | 11,9 | 12,1 | 12,1 | 12,2 | 12,2 | 12,2 |

| **Tabell 4: Offentliga transfereringar** | **2000** | **2010** | **2020** | **2030** | **2040** | **2050** | **2060** | **2090** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Summa transfereringar** | 21,0 | 20,6 | 17,9 | 17,9 | 17,6 | 16,8 | 17,0 | 17,0 |
| Transfereringar till hushåll | 18,0 | 17,1 | 14,6 | 14,5 | 14,2 | 13,5 | 13,6 | 13,6 |
| Ålderdom | 8,3 | 8,9 | 8,4 | 8,1 | 7,8 | 7,1 | 7,3 | 7,3 |
| Ohälsa | 3,8 | 3,2 | 2,5 | 2,6 | 2,6 | 2,7 | 2,6 | 2,7 |
| Barn/familj/studier | 2,5 | 2,4 | 2,1 | 2,1 | 2,1 | 2,1 | 2,1 | 2,1 |
| Arbetsmarknad | 1,9 | 1,4 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 |
| Övrigt | 1,4 | 1,3 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 |
| Transfereringar till företag och utland | 3,1 | 3,5 | 3,4 | 3,4 | 3,4 | 3,4 | 3,4 | 3,4 |

| Tabell 5: Ålderspensionssystemet | 2000 | 2010 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 | 2090 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Inkomster** | 8,0 | 7,1 | 6,8 | 6,6 | 6,4 | 6,4 | 6,5 | 6,9 |
| Avgifter | 6,5 | 6,5 | 6,1 | 6,2 | 6,2 | 6,2 | 6,2 | 6,2 |
| Räntor, utdelningar m.m. | 1,4 | 0,6 | 0,7 | 0,4 | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,6 |
| **Utgifter** | 8,3 | 7,0 | 7,0 | 6,8 | 6,6 | 6,0 | 6,2 | 6,2 |
| Pensioner | 6,2 | 6,9 | 6,9 | 6,8 | 6,5 | 5,9 | 6,1 | 6,1 |
| Övrigt | 2,2 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| **Finansiellt sparande** | -0,4 | 0,0 | -0,2 | -0,3 | -0,2 | 0,4 | 0,3 | 0,7 |
| **Finansiella tillgångar, netto** | 32,4 | 26,2 | 17,3 | 11,0 | 5,8 | 5,9 | 7,8 | 18,6 |

| Tabell 6: Offentliga finanser | 2000 | 2010 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 | 2090 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Primära inkomster** | 54,4 | 49,4 | 48,0 | 48,2 | 48,1 | 47,9 | 47,9 | 48,0 |
| Skatter och avgifter | 51,1 | 45,6 | 44,5 | 44,6 | 44,4 | 44,1 | 44,2 | 44,1 |
| Övriga inkomster | 3,2 | 3,9 | 3,6 | 3,7 | 3,7 | 3,7 | 3,8 | 3,9 |
| **Primära utgifter** | 49,5 | 52,2 | 46,5 | 48,2 | 48,4 | 47,9 | 49,0 | 50,5 |
| Transfereringar | 21,0 | 20,6 | 17,9 | 17,9 | 17,6 | 16,8 | 17,0 | 17,0 |
| Konsumtion | 26,0 | 28,0 | 25,4 | 27,0 | 27,5 | 27,8 | 28,6 | 30,0 |
| Investeringar | 2,5 | 3,5 | 3,0 | 3,1 | 3,2 | 3,2 | 3,3 | 3,4 |
| **Primärt finansiellt sparande** | 4,8 | -2,8 | 1,6 | 0,1 | -0,3 | -0,1 | -1,0 | -2,6 |
| Kapitalinkomster, netto | -1,1 | 0,7 | 0,9 | 1,6 | 1,7 | 1,9 | 1,7 | -0,3 |
| **Finansiellt sparande** | 3,7 | -2,1 | 2,5 | 1,7 | 1,5 | 1,8 | 0,7 | -2,8 |
| **Finansiell ställning** | | | | | | | | |
| Statsskuld | 56,8 | 36,6 | 5,8 | -15,8 | -24,4 | -29,1 | -24,8 | 22,1 |
| Mastrichtskuld | 53,6 | 41,4 | 11,7 | -9,0 | -17,0 | -21,5 | -17,4 | 28,8 |
| Nettoskuld | 2,6 | -13,5 | -26,0 | -37,3 | -38,1 | -41,1 | -37,7 | 0,1 |

**Tabell 1: Makroekonomiska förutsättningar**

| *Procentuell förändring* | **2000** | **2010** | **2020** | **2030** | **2040** | **2050** | **2060** | **2090** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Befolkning, 16-64 år | 0,5 | 0,3 | 0,1 | -0,1 | 0,2 | 0,0 | 0,1 | 0,0 |
| Arbetskraft, 16-64 år | 0,6 | 0,4 | -0,0 | -0,1 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,0 |
| Sysselsatta, 16-64 år | 2,2 | -0,5 | 0,1 | -0,1 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,0 |
| Arbetade timmar | 1,1 | 0,5 | 0,0 | 0,0 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,0 |
| Produktivitet i näringslivet | 5,2 | 2,1 | 2,5 | 2,2 | 2,2 | 2,2 | 2,2 | 2,2 |
| BNP, fasta priser | 4,4 | 2,5 | 2,1 | 1,8 | 2,2 | 2,0 | 2,2 | 2,2 |
| BNP, per capita | 4,1 | 1,8 | 1,6 | 1,6 | 2,0 | 1,9 | 2,1 | 2,0 |
| BNP-produktivitet | 3,3 | 2,0 | 2,0 | 1,8 | 2,0 | 2,0 | 2,1 | 2,1 |
| BNP-deflator | 1,5 | 1,2 | 2,4 | 2,3 | 2,2 | 2,2 | 2,1 | 2,1 |
| KPI, årsgenomsnitt | 0,9 | 1,3 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 |
| Timlön | 5,7 | 1,7 | 4,6 | 4,3 | 4,2 | 4,3 | 4,2 | 4,3 |
| *Procent* | | | | | | | | |
| Realränta | 4,5 | 2,1 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,0 |
| Sysselsättningsgrad, 16-64 år | 74,7 | 72,8 | 76,4 | 75,5 | 75,5 | 75,9 | 76,1 | 76,1 |
| ILO-arbetslöshet, 16-64 år | 6,8 | 9,2 | 6,0 | 5,9 | 6,0 | 5,9 | 5,8 | 5,8 |

***I tabellerna nedan är enheten andel av BNP***

| **Tabell 2: Offentlig konsumtion** | **2000** | **2010** | **2020** | **2030** | **2040** | **2050** | **2060** | **2090** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Summa konsumtion** | 26,0 | 28,1 | 26,0 | 27,3 | 27,5 | 27,4 | 27,9 | 28,4 |
| Barnomsorg | UN | 1,8 | 1,7 | 1,7 | 1,6 | 1,6 | 1,6 | 1,6 |
| Ungdomsutbildning | UN | 3,9 | 3,5 | 3,7 | 3,5 | 3,4 | 3,6 | 3,5 |
| Vuxenutbildning | UN | 1,2 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 |
| Sjukvård | UN | 6,8 | 5,9 | 6,2 | 6,3 | 6,3 | 6,4 | 6,5 |
| Äldreomsorg/handikapp | UN | 4,1 | 4,0 | 4,8 | 5,3 | 5,5 | 5,7 | 6,1 |
| Övrig verksamhet | UN | 10,3 | 9,7 | 9,9 | 9,8 | 9,7 | 9,7 | 9,7 |

| **Tabell 3: Skatter och avgifter** | **2000** | **2010** | **2020** | **2030** | **2040** | **2050** | **2060** | **2090** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Skatter och avgifter** | 51,1 | 45,7 | 44,6 | 44,7 | 44,5 | 44,2 | 44,2 | 44,1 |
| Hushållens direkta skatter och avgifter | 20,9 | 16,6 | 16,0 | 16,1 | 16,1 | 15,9 | 16,0 | 16,0 |
| Företagens direkta skatter | 3,7 | 2,8 | 3,2 | 3,1 | 3,2 | 3,2 | 3,2 | 3,2 |
| Indirekta skatter exkl. löneberoende indirekta skatter | 13,4 | 13,8 | 13,4 | 13,3 | 13,1 | 12,9 | 12,8 | 12,7 |
| Arbetsgivaravgifter inkl. löneberoende indirekta skatter | 13,2 | 12,3 | 12,0 | 12,1 | 12,2 | 12,2 | 12,2 | 12,2 |

| **Tabell 4: Offentliga transfereringar** | **2000** | **2010** | **2020** | **2030** | **2040** | **2050** | **2060** | **2090** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Summa transfereringar** | 21,0 | 21,0 | 18,4 | 18,3 | 18,1 | 17,3 | 17,5 | 17,4 |
| Transfereringar till hushåll | 18,0 | 17,5 | 15,0 | 15,0 | 14,7 | 13,9 | 14,1 | 14,1 |
| Ålderdom | 8,3 | 8,9 | 8,4 | 8,2 | 7,9 | 7,1 | 7,3 | 7,3 |
| Ohälsa | 3,8 | 3,4 | 2,7 | 2,9 | 2,9 | 2,9 | 2,9 | 2,9 |
| Barn/familj/studier | 2,5 | 2,5 | 2,2 | 2,3 | 2,2 | 2,2 | 2,3 | 2,2 |
| Arbetsmarknad | 1,9 | 1,4 | 0,6 | 0,6 | 0,7 | 0,6 | 0,6 | 0,6 |
| Övrigt | 1,4 | 1,3 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 |
| Transfereringar till företag och utland | 3,1 | 3,5 | 3,4 | 3,4 | 3,4 | 3,4 | 3,4 | 3,4 |

| **Tabell 5: Ålderspensionssystemet** | **2000** | **2010** | **2020** | **2030** | **2040** | **2050** | **2060** | **2090** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Inkomster** | 8,0 | 7,1 | 6,8 | 6,7 | 6,5 | 6,5 | 6,6 | 7,0 |
| Avgifter | 6,5 | 6,5 | 6,2 | 6,2 | 6,3 | 6,3 | 6,3 | 6,3 |
| Räntor, utdelningar m.m. | 1,4 | 0,6 | 0,7 | 0,4 | 0,3 | 0,2 | 0,3 | 0,7 |
| **Utgifter** | 8,3 | 7,0 | 7,0 | 6,9 | 6,7 | 6,1 | 6,2 | 6,3 |
| Pensioner | 6,2 | 6,9 | 6,9 | 6,8 | 6,6 | 6,0 | 6,1 | 6,2 |
| Övrigt | 2,2 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| **Finansiellt sparande** | -0,4 | 0,1 | -0,1 | -0,2 | -0,1 | 0,5 | 0,4 | 0,7 |
| **Finansiella tillgångar, netto** | 32,4 | 26,2 | 17,8 | 11,8 | 6,8 | 7,2 | 9,3 | 20,1 |

| **Tabell 6: Offentliga finanser** | **2000** | **2010** | **2020** | **2030** | **2040** | **2050** | **2060** | **2090** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Primära inkomster** | 54,4 | 49,5 | 48,2 | 48,4 | 48,2 | 47,9 | 47,9 | 47,8 |
| Skatter och avgifter | 51,1 | 45,7 | 44,6 | 44,7 | 44,5 | 44,2 | 44,2 | 44,1 |
| Övriga inkomster | 3,2 | 3,9 | 3,6 | 3,7 | 3,7 | 3,7 | 3,7 | 3,7 |
| **Primära utgifter** | 49,5 | 52,8 | 47,5 | 48,9 | 48,8 | 48,0 | 48,7 | 49,1 |
| Transfereringar | 21,0 | 21,0 | 18,4 | 18,3 | 18,1 | 17,3 | 17,5 | 17,4 |
| Konsumtion | 26,0 | 28,1 | 26,0 | 27,3 | 27,5 | 27,4 | 27,9 | 28,4 |
| Investeringar | 2,5 | 3,5 | 3,0 | 3,2 | 3,2 | 3,1 | 3,2 | 3,2 |
| **Primärt finansiellt sparande** | 4,8 | -3,3 | 0,7 | -0,6 | -0,6 | -0,1 | -0,8 | -1,3 |
| Kapitalinkomster, netto | -1,1 | 0,7 | 0,4 | 0,6 | 0,4 | 0,3 | 0,0 | -1,1 |
| **Finansiellt sparande** | 3,7 | -2,6 | 1,1 | 0,0 | -0,2 | 0,2 | -0,7 | -2,5 |
| **Finansiell ställning** | | | | | | | | |
| Statsskuld | 56,8 | 37,1 | 17,2 | 5,3 | 4,2 | 4,2 | 10,5 | 41,0 |
| Mastrichtskuld | 53,6 | 41,9 | 23,6 | 12,4 | 11,8 | 11,8 | 17,9 | 47,6 |
| Nettoskuld | 2,6 | -13,1 | -14,5 | -16,6 | -10,2 | -9,0 | -3,8 | 17,5 |

**Tabell 1: Makroekonomiska förutsättningar**

| *Procentuell förändring* | **2000** | **2010** | **2020** | **2030** | **2040** | **2050** | **2060** | **2090** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Befolkning, 16-64 år | 0,5 | 0,3 | 0,1 | -0,1 | 0,2 | 0,0 | 0,1 | 0,0 |
| Arbetskraft, 16-64 år | 0,6 | 0,4 | -0,2 | -0,1 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,0 |
| Sysselsatta, 16-64 år | 2,2 | -0,5 | -0,1 | -0,1 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,0 |
| Arbetade timmar | 1,1 | 0,5 | -0,2 | 0,0 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,0 |
| Produktivitet i näringslivet | 5,2 | 2,1 | 2,5 | 2,2 | 2,2 | 2,2 | 2,2 | 2,2 |
| BNP, fasta priser | 4,4 | 2,5 | 1,8 | 1,8 | 2,2 | 2,0 | 2,2 | 2,2 |
| BNP, per capita | 4,1 | 1,9 | 1,3 | 1,6 | 2,0 | 1,9 | 2,1 | 2,0 |
| BNP-produktivitet | 3,3 | 2,1 | 2,0 | 1,8 | 2,0 | 2,0 | 2,1 | 2,1 |
| BNP-deflator | 1,5 | 1,2 | 2,4 | 2,3 | 2,2 | 2,2 | 2,1 | 2,1 |
| KPI, årsgenomsnitt | 0,9 | 1,3 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 |
| Timlön | 5,7 | 1,7 | 4,6 | 4,3 | 4,2 | 4,3 | 4,2 | 4,3 |
| *Procent* | | | | | | | | |
| Realränta | 4,5 | 2,1 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,0 |
| Sysselsättningsgrad, 16-64 år | 74,7 | 72,8 | 75,4 | 74,0 | 73,9 | 74,4 | 74,5 | 74,6 |
| ILO-arbetslöshet, 16-64 år | 6,8 | 9,2 | 6,4 | 6,6 | 6,7 | 6,5 | 6,5 | 6,5 |

***I tabellerna nedan är enheten andel av BNP***

| **Tabell 2: Offentlig konsumtion** | **2000** | **2010** | **2020** | **2030** | **2040** | **2050** | **2060** | **2090** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Summa konsumtion** | 26,0 | 28,0 | 25,6 | 27,3 | 27,4 | 27,4 | 27,9 | 28,3 |
| Barnomsorg | UN | 1,8 | 1,7 | 1,7 | 1,6 | 1,7 | 1,7 | 1,6 |
| Ungdomsutbildning | UN | 3,9 | 3,6 | 3,8 | 3,6 | 3,5 | 3,6 | 3,6 |
| Vuxenutbildning | UN | 1,2 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,0 | 1,0 | 1,0 |
| Sjukvård | UN | 6,8 | 6,0 | 6,4 | 6,4 | 6,4 | 6,5 | 6,7 |
| Äldreomsorg/handikapp | UN | 4,1 | 4,1 | 5,0 | 5,4 | 5,6 | 5,8 | 6,2 |
| Övrig verksamhet | UN | 10,1 | 9,2 | 9,4 | 9,3 | 9,2 | 9,2 | 9,2 |

| **Tabell 3: Skatter och avgifter** | **2000** | **2010** | **2020** | **2030** | **2040** | **2050** | **2060** | **2090** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Skatter och avgifter** | 51,1 | 45,6 | 44,5 | 44,7 | 44,5 | 44,2 | 44,2 | 44,0 |
| Hushållens direkta skatter och avgifter | 20,9 | 16,6 | 16,0 | 16,1 | 16,1 | 15,9 | 16,0 | 16,0 |
| Företagens direkta skatter | 3,7 | 2,9 | 3,2 | 3,2 | 3,2 | 3,2 | 3,2 | 3,2 |
| Indirekta skatter exkl. löneberoende indirekta skatter | 13,4 | 13,8 | 13,4 | 13,3 | 13,1 | 12,9 | 12,8 | 12,7 |
| Arbetsgivaravgifter inkl. löneberoende indirekta skatter | 13,2 | 12,3 | 12,0 | 12,1 | 12,1 | 12,2 | 12,2 | 12,2 |

| **Tabell 4: Offentliga transfereringar** | **2000** | **2010** | **2020** | **2030** | **2040** | **2050** | **2060** | **2090** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Summa transfereringar** | 21,0 | 20,6 | 18,2 | 18,4 | 18,1 | 17,3 | 17,4 | 17,3 |
| Transfereringar till hushåll | 18,0 | 17,1 | 14,8 | 15,0 | 14,7 | 13,9 | 14,0 | 13,9 |
| Ålderdom | 8,3 | 8,9 | 8,4 | 8,3 | 7,9 | 7,2 | 7,3 | 7,2 |
| Ohälsa | 3,8 | 3,2 | 2,6 | 2,8 | 2,9 | 2,9 | 2,8 | 2,8 |
| Barn/familj/studier | 2,5 | 2,4 | 2,1 | 2,2 | 2,1 | 2,1 | 2,2 | 2,1 |
| Arbetsmarknad | 1,9 | 1,4 | 0,6 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,7 |
| Övrigt | 1,4 | 1,3 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,1 |
| Transfereringar till företag och utland | 3,1 | 3,5 | 3,4 | 3,4 | 3,4 | 3,4 | 3,4 | 3,4 |

| **Tabell 5: Ålderspensionssystemet** | **2000** | **2010** | **2020** | **2030** | **2040** | **2050** | **2060** | **2090** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Inkomster** | 8,0 | 7,1 | 6,8 | 6,6 | 6,5 | 6,4 | 6,5 | 6,9 |
| Avgifter | 6,5 | 6,5 | 6,1 | 6,2 | 6,3 | 6,3 | 6,3 | 6,3 |
| Räntor, utdelningar m.m. | 1,4 | 0,6 | 0,7 | 0,4 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,6 |
| **Utgifter** | 8,3 | 7,0 | 7,0 | 7,0 | 6,7 | 6,1 | 6,2 | 6,2 |
| Pensioner | 6,2 | 6,9 | 6,9 | 6,9 | 6,6 | 6,0 | 6,2 | 6,1 |
| Övrigt | 2,2 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| **Finansiellt sparande** | -0,4 | 0,0 | -0,2 | -0,3 | -0,3 | 0,3 | 0,2 | 0,7 |
| **Finansiella tillgångar, netto** | 32,4 | 26,2 | 17,4 | 10,7 | 4,9 | 4,6 | 6,1 | 17,5 |

| **Tabell 6: Offentliga finanser** | **2000** | **2010** | **2020** | **2030** | **2040** | **2050** | **2060** | **2090** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Primära inkomster** | 54,4 | 49,4 | 48,1 | 48,4 | 48,2 | 47,9 | 47,9 | 47,8 |
| Skatter och avgifter | 51,1 | 45,6 | 44,5 | 44,7 | 44,5 | 44,2 | 44,2 | 44,0 |
| Övriga inkomster | 3,2 | 3,9 | 3,6 | 3,7 | 3,7 | 3,7 | 3,7 | 3,7 |
| **Primära utgifter** | 49,5 | 52,2 | 47,0 | 48,9 | 48,8 | 47,9 | 48,6 | 48,9 |
| Transfereringar | 21,0 | 20,6 | 18,2 | 18,4 | 18,1 | 17,3 | 17,4 | 17,3 |
| Konsumtion | 26,0 | 28,0 | 25,6 | 27,3 | 27,4 | 27,4 | 27,9 | 28,3 |
| Investeringar | 2,5 | 3,5 | 3,0 | 3,2 | 3,2 | 3,1 | 3,2 | 3,2 |
| **Primärt finansiellt sparande** | 4,8 | -2,8 | 1,2 | -0,5 | -0,5 | -0,0 | -0,7 | -1,2 |
| Kapitalinkomster, netto | -1,1 | 0,7 | 0,9 | 1,2 | 1,1 | 1,1 | 1,0 | 0,3 |
| **Finansiellt sparande** | 3,7 | -2,1 | 2,0 | 0,7 | 0,5 | 1,1 | 0,3 | -0,9 |
| **Finansiell ställning** | | | | | | | | |
| Statsskuld | 56,8 | 36,6 | 7,4 | -7,7 | -11,5 | -14,1 | -10,9 | 10,0 |
| Mastrichtskuld | 53,6 | 41,4 | 13,2 | -0,8 | -3,9 | -6,5 | -3,3 | 16,7 |
| Nettoskuld | 2,6 | -13,5 | -24,6 | -29,0 | -24,3 | -24,8 | -22,1 | -10,9 |

**Tabell 1: Makroekonomiska förutsättningar**

| *Procentuell förändring* | **2000** | **2010** | **2020** | **2030** | **2040** | **2050** | **2060** | **2090** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Befolkning, 16-64 år | 0,5 | 0,3 | 0,1 | -0,1 | 0,2 | 0,0 | 0,1 | 0,0 |
| Arbetskraft, 16-64 år | 0,6 | 0,4 | -0,0 | -0,1 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,0 |
| Sysselsatta, 16-64 år | 2,2 | -0,5 | 0,1 | -0,1 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,0 |
| Arbetade timmar | 1,1 | 0,5 | 0,0 | 0,0 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,0 |
| Produktivitet i näringslivet | 5,2 | 2,1 | 2,5 | 2,2 | 2,2 | 2,2 | 2,2 | 2,2 |
| BNP, fasta priser | 4,4 | 2,5 | 2,1 | 1,9 | 2,2 | 2,1 | 2,2 | 2,2 |
| BNP, per capita | 4,1 | 1,9 | 1,6 | 1,6 | 2,1 | 1,9 | 2,1 | 2,1 |
| BNP-produktivitet | 3,3 | 2,1 | 2,1 | 1,9 | 2,0 | 2,0 | 2,1 | 2,2 |
| BNP-deflator | 1,5 | 1,2 | 2,4 | 2,3 | 2,1 | 2,2 | 2,0 | 2,0 |
| KPI, årsgenomsnitt | 0,9 | 1,3 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 |
| Timlön | 5,7 | 1,7 | 4,6 | 4,3 | 4,2 | 4,2 | 4,1 | 4,2 |
| *Procent* | | | | | | | | |
| Realränta | 4,5 | 2,1 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,0 |
| Sysselsättningsgrad, 16-64 år | 74,7 | 72,8 | 76,4 | 75,5 | 75,5 | 75,9 | 76,1 | 76,1 |
| ILO-arbetslöshet, 16-64 år | 6,8 | 9,2 | 6,0 | 5,9 | 6,0 | 5,9 | 5,8 | 5,8 |

***I tabellerna nedan är enheten andel av BNP***

| **Tabell 2: Offentlig konsumtion** | **2000** | **2010** | **2020** | **2030** | **2040** | **2050** | **2060** | **2090** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Summa konsumtion** | 26,0 | 28,0 | 25,2 | 26,4 | 26,4 | 26,2 | 26,6 | 26,6 |
| Barnomsorg | UN | 1,8 | 1,7 | 1,6 | 1,6 | 1,6 | 1,6 | 1,5 |
| Ungdomsutbildning | UN | 3,9 | 3,5 | 3,6 | 3,5 | 3,4 | 3,5 | 3,3 |
| Vuxenutbildning | UN | 1,2 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 0,9 |
| Sjukvård | UN | 6,8 | 5,9 | 6,2 | 6,2 | 6,1 | 6,2 | 6,3 |
| Äldreomsorg/handikapp | UN | 4,1 | 4,0 | 4,8 | 5,2 | 5,4 | 5,5 | 5,9 |
| Övrig verksamhet | UN | 10,1 | 9,0 | 9,1 | 9,0 | 8,8 | 8,8 | 8,7 |

| **Tabell 3: Skatter och avgifter** | **2000** | **2010** | **2020** | **2030** | **2040** | **2050** | **2060** | **2090** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Skatter och avgifter** | 51,1 | 45,6 | 44,4 | 44,5 | 44,3 | 44,0 | 44,0 | 43,8 |
| Hushållens direkta skatter och avgifter | 20,9 | 16,6 | 15,9 | 16,0 | 15,9 | 15,8 | 15,8 | 15,8 |
| Företagens direkta skatter | 3,7 | 2,9 | 3,2 | 3,2 | 3,2 | 3,2 | 3,3 | 3,3 |
| Indirekta skatter exkl. löneberoende indirekta skatter | 13,4 | 13,8 | 13,4 | 13,3 | 13,1 | 12,9 | 12,8 | 12,7 |
| Arbetsgivaravgifter inkl. löneberoende indirekta skatter | 13,2 | 12,3 | 11,9 | 12,0 | 12,1 | 12,1 | 12,1 | 12,0 |

| **Tabell 4: Offentliga transfereringar** | **2000** | **2010** | **2020** | **2030** | **2040** | **2050** | **2060** | **2090** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Summa transfereringar** | 21,0 | 20,6 | 17,9 | 17,8 | 17,5 | 16,7 | 16,8 | 16,7 |
| Transfereringar till hushåll | 18,0 | 17,1 | 14,5 | 14,4 | 14,1 | 13,4 | 13,5 | 13,4 |
| Ålderdom | 8,3 | 8,9 | 8,3 | 8,1 | 7,7 | 7,0 | 7,2 | 7,1 |
| Ohälsa | 3,8 | 3,2 | 2,5 | 2,6 | 2,6 | 2,6 | 2,6 | 2,6 |
| Barn/familj/studier | 2,5 | 2,4 | 2,1 | 2,1 | 2,1 | 2,1 | 2,1 | 2,1 |
| Arbetsmarknad | 1,9 | 1,4 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 |
| Övrigt | 1,4 | 1,3 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 |
| Transfereringar till företag och utland | 3,1 | 3,5 | 3,4 | 3,4 | 3,4 | 3,4 | 3,4 | 3,4 |

| **Tabell 5: Ålderspensionssystemet** | **2000** | **2010** | **2020** | **2030** | **2040** | **2050** | **2060** | **2090** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Inkomster** | 8,0 | 7,1 | 6,8 | 6,6 | 6,4 | 6,4 | 6,4 | 6,8 |
| Avgifter | 6,5 | 6,5 | 6,1 | 6,2 | 6,2 | 6,2 | 6,2 | 6,1 |
| Räntor, utdelningar m.m. | 1,4 | 0,6 | 0,7 | 0,4 | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,7 |
| **Utgifter** | 8,3 | 7,0 | 7,0 | 6,8 | 6,6 | 6,0 | 6,1 | 6,1 |
| Pensioner | 6,2 | 6,9 | 6,9 | 6,7 | 6,5 | 5,9 | 6,1 | 6,1 |
| Övrigt | 2,2 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| **Finansiellt sparande** | -0,4 | 0,0 | -0,2 | -0,2 | -0,2 | 0,4 | 0,3 | 0,7 |
| **Finansiella tillgångar, netto** | 32,4 | 26,2 | 17,2 | 10,9 | 5,8 | 6,0 | 7,8 | 19,1 |

| **Tabell 6: Offentliga finanser** | **2000** | **2010** | **2020** | **2030** | **2040** | **2050** | **2060** | **2090** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Primära inkomster** | 54,4 | 49,4 | 48,0 | 48,1 | 47,9 | 47,6 | 47,5 | 47,3 |
| Skatter och avgifter | 51,1 | 45,6 | 44,4 | 44,5 | 44,3 | 44,0 | 44,0 | 43,8 |
| Övriga inkomster | 3,2 | 3,9 | 3,5 | 3,6 | 3,6 | 3,6 | 3,6 | 3,5 |
| **Primära utgifter** | 49,5 | 52,2 | 46,2 | 47,3 | 47,0 | 46,1 | 46,6 | 46,5 |
| Transfereringar | 21,0 | 20,6 | 17,9 | 17,8 | 17,5 | 16,7 | 16,8 | 16,7 |
| Konsumtion | 26,0 | 28,0 | 25,2 | 26,4 | 26,4 | 26,2 | 26,6 | 26,6 |
| Investeringar | 2,5 | 3,5 | 3,0 | 3,1 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,0 |
| **Primärt finansiellt sparande** | 4,8 | -2,8 | 1,8 | 0,8 | 0,9 | 1,5 | 1,0 | 0,9 |
| Kapitalinkomster, netto | -1,1 | 0,7 | 0,9 | 1,9 | 2,5 | 3,4 | 4,3 | 7,7 |
| **Finansiellt sparande** | 3,7 | -2,1 | 2,8 | 2,6 | 3,4 | 4,9 | 5,3 | 8,6 |
| **Finansiell ställning** | | | | | | | | |
| Statsskuld | 56,8 | 36,6 | 4,9 | -21,8 | -40,4 | -60,4 | -78,4 | -141,9 |
| Mastrichtskuld | 53,6 | 41,4 | 10,7 | -14,9 | -33,0 | -52,9 | -71,0 | -135,3 |
| Nettoskuld | 2,6 | -13,5 | -26,8 | -43,1 | -54,0 | -72,5 | -91,3 | -164,5 |

**Tabell 1: Makroekonomiska förutsättningar**

| *Procentuell förändring* | **2000** | **2010** | **2020** | **2030** | **2040** | **2050** | **2060** | **2090** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Befolkning, 16-64 år | 0,5 | 0,3 | 0,1 | -0,1 | 0,2 | 0,0 | 0,1 | 0,0 |
| Arbetskraft, 16-64 år | 0,6 | 0,4 | -0,0 | -0,1 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,0 |
| Sysselsatta, 16-64 år | 2,2 | -0,5 | 0,1 | -0,1 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,0 |
| Arbetade timmar | 1,1 | 0,5 | 0,0 | 0,0 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,0 |
| Produktivitet i näringslivet | 5,2 | 2,1 | 2,5 | 2,2 | 2,2 | 2,2 | 2,2 | 2,2 |
| BNP, fasta priser | 4,4 | 2,5 | 2,1 | 1,8 | 2,2 | 2,1 | 2,2 | 2,2 |
| BNP, per capita | 4,1 | 1,9 | 1,6 | 1,6 | 2,1 | 1,9 | 2,1 | 2,0 |
| BNP-produktivitet | 3,3 | 2,1 | 2,0 | 1,8 | 2,0 | 2,0 | 2,1 | 2,1 |
| BNP-deflator | 1,5 | 1,2 | 2,4 | 2,3 | 2,1 | 2,2 | 2,0 | 2,0 |
| KPI, årsgenomsnitt | 0,9 | 1,3 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 |
| Timlön | 5,7 | 1,7 | 4,6 | 4,3 | 4,2 | 4,2 | 4,1 | 4,2 |
| *Procent* | | | | | | | | |
| Realränta | 4,5 | 2,1 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,0 |
| Sysselsättningsgrad, 16-64 år | 74,7 | 72,8 | 76,4 | 75,5 | 75,5 | 75,9 | 76,1 | 76,1 |
| ILO-arbetslöshet, 16-64 år | 6,8 | 9,2 | 6,0 | 5,9 | 6,0 | 5,9 | 5,8 | 5,8 |

***I tabellerna nedan är enheten andel av BNP***

| **Tabell 2: Offentlig konsumtion** | **2000** | **2010** | **2020** | **2030** | **2040** | **2050** | **2060** | **2090** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Summa konsumtion** | 26,0 | 28,0 | 25,2 | 26,5 | 26,5 | 26,4 | 26,8 | 26,9 |
| Barnomsorg | UN | 1,8 | 1,7 | 1,7 | 1,6 | 1,6 | 1,6 | 1,6 |
| Ungdomsutbildning | UN | 3,9 | 3,5 | 3,7 | 3,5 | 3,4 | 3,5 | 3,5 |
| Vuxenutbildning | UN | 1,2 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 |
| Sjukvård | UN | 6,8 | 5,9 | 6,2 | 6,3 | 6,3 | 6,4 | 6,5 |
| Äldreomsorg/handikapp | UN | 4,1 | 4,0 | 4,8 | 5,2 | 5,4 | 5,6 | 6,0 |
| Övrig verksamhet | UN | 10,1 | 9,0 | 9,1 | 8,9 | 8,7 | 8,7 | 8,4 |

| **Tabell 3: Skatter och avgifter** | **2000** | **2010** | **2020** | **2030** | **2040** | **2050** | **2060** | **2090** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Skatter och avgifter** | 51,1 | 45,6 | 44,5 | 44,5 | 44,3 | 44,1 | 44,0 | 43,9 |
| Hushållens direkta skatter och avgifter | 20,9 | 16,6 | 15,9 | 16,0 | 16,0 | 15,8 | 15,9 | 15,8 |
| Företagens direkta skatter | 3,7 | 2,9 | 3,2 | 3,2 | 3,2 | 3,2 | 3,2 | 3,3 |
| Indirekta skatter exkl. löneberoende indirekta skatter | 13,4 | 13,8 | 13,4 | 13,3 | 13,1 | 12,9 | 12,8 | 12,7 |
| Arbetsgivaravgifter inkl. löneberoende indirekta skatter | 13,2 | 12,3 | 11,9 | 12,1 | 12,1 | 12,1 | 12,1 | 12,1 |

| **Tabell 4: Offentliga transfereringar** | **2000** | **2010** | **2020** | **2030** | **2040** | **2050** | **2060** | **2090** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Summa transfereringar** | 21,0 | 20,6 | 17,9 | 17,8 | 17,5 | 16,8 | 16,9 | 16,8 |
| Transfereringar till hushåll | 18,0 | 17,1 | 14,5 | 14,5 | 14,1 | 13,4 | 13,5 | 13,4 |
| Ålderdom | 8,3 | 8,9 | 8,3 | 8,1 | 7,8 | 7,0 | 7,2 | 7,1 |
| Ohälsa | 3,8 | 3,2 | 2,5 | 2,6 | 2,6 | 2,6 | 2,6 | 2,6 |
| Barn/familj/studier | 2,5 | 2,4 | 2,1 | 2,1 | 2,1 | 2,1 | 2,1 | 2,1 |
| Arbetsmarknad | 1,9 | 1,4 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 |
| Övrigt | 1,4 | 1,3 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 |
| Transfereringar till företag och utland | 3,1 | 3,5 | 3,4 | 3,4 | 3,4 | 3,4 | 3,4 | 3,4 |

| **Tabell 5: Ålderspensionssystemet** | **2000** | **2010** | **2020** | **2030** | **2040** | **2050** | **2060** | **2090** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Inkomster** | 8,0 | 7,1 | 6,8 | 6,6 | 6,4 | 6,4 | 6,5 | 6,8 |
| Avgifter | 6,5 | 6,5 | 6,1 | 6,2 | 6,2 | 6,2 | 6,2 | 6,2 |
| Räntor, utdelningar m.m. | 1,4 | 0,6 | 0,7 | 0,4 | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,7 |
| **Utgifter** | 8,3 | 7,0 | 7,0 | 6,8 | 6,6 | 6,0 | 6,2 | 6,2 |
| Pensioner | 6,2 | 6,9 | 6,9 | 6,7 | 6,5 | 5,9 | 6,1 | 6,1 |
| Övrigt | 2,2 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| **Finansiellt sparande** | -0,4 | 0,0 | -0,2 | -0,2 | -0,2 | 0,4 | 0,3 | 0,7 |
| **Finansiella tillgångar, netto** | 32,4 | 26,2 | 17,2 | 10,9 | 5,7 | 5,9 | 7,8 | 18,9 |

| **Tabell 6: Offentliga finanser** | **2000** | **2010** | **2020** | **2030** | **2040** | **2050** | **2060** | **2090** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Primära inkomster** | 54,4 | 49,4 | 48,0 | 48,1 | 47,9 | 47,6 | 47,6 | 47,5 |
| Skatter och avgifter | 51,1 | 45,6 | 44,5 | 44,5 | 44,3 | 44,1 | 44,0 | 43,9 |
| Övriga inkomster | 3,2 | 3,9 | 3,5 | 3,6 | 3,6 | 3,6 | 3,6 | 3,6 |
| **Primära utgifter** | 49,5 | 52,2 | 46,2 | 47,5 | 47,2 | 46,4 | 46,9 | 47,0 |
| Transfereringar | 21,0 | 20,6 | 17,9 | 17,8 | 17,5 | 16,8 | 16,9 | 16,8 |
| Konsumtion | 26,0 | 28,0 | 25,2 | 26,5 | 26,5 | 26,4 | 26,8 | 26,9 |
| Investeringar | 2,5 | 3,5 | 3,0 | 3,1 | 3,1 | 3,0 | 3,1 | 3,1 |
| **Primärt finansiellt sparande** | 4,8 | -2,8 | 1,8 | 0,7 | 0,7 | 1,3 | 0,8 | 0,5 |
| Kapitalinkomster, netto | -1,1 | 0,7 | 0,9 | 1,8 | 2,4 | 3,2 | 4,0 | 6,8 |
| **Finansiellt sparande** | 3,7 | -2,1 | 2,7 | 2,5 | 3,1 | 4,5 | 4,7 | 7,3 |
| **Finansiell ställning** | | | | | | | | |
| Statsskuld | 56,8 | 36,6 | 5,1 | -20,7 | -38,0 | -55,9 | -71,4 | -123,3 |
| Mastrichtskuld | 53,6 | 41,4 | 10,9 | -13,8 | -30,5 | -48,4 | -64,0 | -116,6 |
| Nettoskuld | 2,6 | -13,5 | -26,6 | -42,0 | -51,6 | -68,0 | -84,3 | -145,7 |

**Tabell 1: Makroekonomiska förutsättningar**

| *Procentuell förändring* | **2000** | **2010** | **2020** | **2030** | **2040** | **2050** | **2060** | **2090** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Befolkning, 16-64 år | 0,5 | 0,3 | 0,1 | -0,1 | 0,2 | 0,0 | 0,1 | 0,0 |
| Arbetskraft, 16-64 år | 0,6 | 0,4 | -0,0 | -0,1 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,0 |
| Sysselsatta, 16-64 år | 2,2 | -0,5 | 0,1 | -0,1 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,0 |
| Arbetade timmar | 1,1 | 0,5 | 0,0 | 0,0 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,0 |
| Produktivitet i näringslivet | 5,2 | 2,1 | 2,5 | 2,2 | 2,2 | 2,2 | 2,2 | 2,2 |
| BNP, fasta priser | 4,4 | 2,5 | 2,1 | 1,8 | 2,2 | 2,0 | 2,2 | 2,1 |
| BNP, per capita | 4,1 | 1,9 | 1,6 | 1,6 | 2,0 | 1,9 | 2,1 | 2,0 |
| BNP-produktivitet | 3,3 | 2,1 | 2,1 | 1,8 | 2,0 | 2,0 | 2,1 | 2,1 |
| BNP-deflator | 1,5 | 1,2 | 2,4 | 2,3 | 2,1 | 2,1 | 1,9 | 1,8 |
| KPI, årsgenomsnitt | 0,9 | 1,3 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 |
| Timlön | 5,7 | 1,7 | 4,6 | 4,3 | 4,1 | 4,1 | 4,0 | 4,0 |
| *Procent* | | | | | | | | |
| Realränta | 4,5 | 2,1 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,0 |
| Sysselsättningsgrad, 16-64 år | 74,7 | 72,8 | 76,4 | 75,5 | 75,5 | 75,9 | 76,1 | 76,1 |
| ILO-arbetslöshet, 16-64 år | 6,8 | 9,2 | 6,0 | 5,9 | 6,0 | 5,9 | 5,8 | 5,8 |

***I tabellerna nedan är enheten andel av BNP***

| **Tabell 2: Offentlig konsumtion** | **2000** | **2010** | **2020** | **2030** | **2040** | **2050** | **2060** | **2090** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Summa konsumtion** | 26,0 | 28,0 | 25,6 | 27,0 | 26,9 | 26,5 | 26,4 | 25,2 |
| Barnomsorg | UN | 1,8 | 1,7 | 1,7 | 1,6 | 1,6 | 1,6 | 1,4 |
| Ungdomsutbildning | UN | 3,9 | 3,6 | 3,7 | 3,5 | 3,4 | 3,4 | 3,2 |
| Vuxenutbildning | UN | 1,2 | 1,1 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 0,9 | 0,8 |
| Sjukvård | UN | 6,8 | 6,0 | 6,4 | 6,4 | 6,3 | 6,3 | 6,2 |
| Äldreomsorg/handikapp | UN | 4,1 | 4,1 | 4,9 | 5,3 | 5,4 | 5,5 | 5,5 |
| Övrig verksamhet | UN | 10,1 | 9,2 | 9,3 | 9,1 | 8,8 | 8,7 | 8,0 |

| **Tabell 3: Skatter och avgifter** | **2000** | **2010** | **2020** | **2030** | **2040** | **2050** | **2060** | **2090** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Skatter och avgifter** | 51,1 | 45,6 | 44,5 | 44,5 | 44,3 | 44,1 | 44,1 | 43,9 |
| Hushållens direkta skatter och avgifter | 20,9 | 16,6 | 15,9 | 16,0 | 16,0 | 15,8 | 15,9 | 15,9 |
| Företagens direkta skatter | 3,7 | 2,9 | 3,2 | 3,2 | 3,2 | 3,2 | 3,2 | 3,3 |
| Indirekta skatter exkl. löneberoende indirekta skatter | 13,4 | 13,8 | 13,4 | 13,3 | 13,1 | 12,9 | 12,8 | 12,6 |
| Arbetsgivaravgifter inkl. löneberoende indirekta skatter | 13,2 | 12,3 | 11,9 | 12,1 | 12,1 | 12,1 | 12,2 | 12,1 |

| **Tabell 4: Offentliga transfereringar** | **2000** | **2010** | **2020** | **2030** | **2040** | **2050** | **2060** | **2090** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Summa transfereringar** | 21,0 | 20,6 | 17,9 | 17,8 | 17,5 | 16,8 | 16,9 | 16,9 |
| Transfereringar till hushåll | 18,0 | 17,1 | 14,6 | 14,4 | 14,2 | 13,4 | 13,6 | 13,5 |
| Ålderdom | 8,3 | 8,9 | 8,4 | 8,1 | 7,8 | 7,1 | 7,2 | 7,2 |
| Ohälsa | 3,8 | 3,2 | 2,5 | 2,6 | 2,6 | 2,7 | 2,6 | 2,6 |
| Barn/familj/studier | 2,5 | 2,4 | 2,1 | 2,1 | 2,1 | 2,1 | 2,1 | 2,1 |
| Arbetsmarknad | 1,9 | 1,4 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 |
| Övrigt | 1,4 | 1,3 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 |
| Transfereringar till företag och utland | 3,1 | 3,5 | 3,4 | 3,4 | 3,4 | 3,4 | 3,4 | 3,4 |

| **Tabell 5: Ålderspensionssystemet** | **2000** | **2010** | **2020** | **2030** | **2040** | **2050** | **2060** | **2090** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Inkomster** | 8,0 | 7,1 | 6,8 | 6,6 | 6,4 | 6,4 | 6,5 | 6,9 |
| Avgifter | 6,5 | 6,5 | 6,1 | 6,2 | 6,2 | 6,2 | 6,2 | 6,2 |
| Räntor, utdelningar m.m. | 1,4 | 0,6 | 0,7 | 0,4 | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,7 |
| **Utgifter** | 8,3 | 7,0 | 7,0 | 6,8 | 6,6 | 6,0 | 6,2 | 6,2 |
| Pensioner | 6,2 | 6,9 | 6,9 | 6,7 | 6,5 | 5,9 | 6,1 | 6,1 |
| Övrigt | 2,2 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| **Finansiellt sparande** | -0,4 | 0,0 | -0,2 | -0,2 | -0,2 | 0,4 | 0,3 | 0,7 |
| **Finansiella tillgångar, netto** | 32,4 | 26,2 | 17,1 | 10,9 | 5,6 | 5,7 | 7,5 | 19,3 |

| **Tabell 6: Offentliga finanser** | **2000** | **2010** | **2020** | **2030** | **2040** | **2050** | **2060** | **2090** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Primära inkomster** | 54,4 | 49,4 | 48,0 | 48,2 | 48,0 | 47,7 | 47,6 | 47,3 |
| Skatter och avgifter | 51,1 | 45,6 | 44,5 | 44,5 | 44,3 | 44,1 | 44,1 | 43,9 |
| Övriga inkomster | 3,2 | 3,9 | 3,6 | 3,7 | 3,7 | 3,6 | 3,6 | 3,4 |
| **Primära utgifter** | 49,5 | 52,2 | 46,7 | 48,1 | 47,7 | 46,4 | 46,5 | 45,1 |
| Transfereringar | 21,0 | 20,6 | 17,9 | 17,8 | 17,5 | 16,8 | 16,9 | 16,9 |
| Konsumtion | 26,0 | 28,0 | 25,6 | 27,0 | 26,9 | 26,5 | 26,4 | 25,2 |
| Investeringar | 2,5 | 3,5 | 3,0 | 3,1 | 3,1 | 3,0 | 3,0 | 2,8 |
| **Primärt finansiellt sparande** | 4,8 | -2,8 | 1,3 | 0,1 | 0,3 | 1,3 | 1,1 | 2,3 |
| Kapitalinkomster, netto | -1,1 | 0,7 | 0,9 | 1,5 | 1,7 | 2,4 | 3,2 | 7,9 |
| **Finansiellt sparande** | 3,7 | -2,1 | 2,2 | 1,5 | 2,0 | 3,6 | 4,3 | 10,2 |
| **Finansiell ställning** | | | | | | | | |
| Statsskuld | 56,8 | 36,6 | 6,8 | -13,0 | -24,4 | -39,5 | -56,0 | -146,1 |
| Mastrichtskuld | 53,6 | 41,4 | 12,6 | -6,1 | -16,9 | -31,9 | -48,6 | -139,5 |
| Nettoskuld | 2,6 | -13,5 | -24,7 | -34,2 | -37,9 | -51,3 | -68,6 | -168,9 |

**Tabell 1: Makroekonomiska förutsättningar**

| *Procentuell förändring* | **2000** | **2010** | **2020** | **2030** | **2040** | **2050** | **2060** | **2090** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Befolkning, 16-64 år | 0,5 | 0,3 | 0,1 | -0,1 | 0,2 | 0,0 | 0,1 | 0,0 |
| Arbetskraft, 16-64 år | 0,6 | 0,4 | 0,0 | -0,0 | 0,3 | 0,1 | 0,1 | 0,0 |
| Sysselsatta, 16-64 år | 2,2 | -0,5 | 0,1 | -0,0 | 0,3 | 0,1 | 0,1 | 0,0 |
| Arbetade timmar | 1,1 | 0,5 | 0,1 | 0,1 | 0,3 | 0,1 | 0,2 | 0,0 |
| Produktivitet i näringslivet | 5,2 | 2,1 | 2,5 | 2,2 | 2,2 | 2,2 | 2,2 | 2,2 |
| BNP, fasta priser | 4,4 | 2,5 | 2,2 | 2,0 | 2,3 | 2,1 | 2,3 | 2,2 |
| BNP, per capita | 4,1 | 1,9 | 1,7 | 1,7 | 2,1 | 2,0 | 2,1 | 2,0 |
| BNP-produktivitet | 3,3 | 2,1 | 2,1 | 1,9 | 2,0 | 2,0 | 2,1 | 2,1 |
| BNP-deflator | 1,5 | 1,2 | 2,4 | 2,3 | 2,1 | 2,1 | 2,0 | 2,0 |
| KPI, årsgenomsnitt | 0,9 | 1,3 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 |
| Timlön | 5,7 | 1,7 | 4,6 | 4,3 | 4,2 | 4,2 | 4,1 | 4,2 |
| *Procent* | | | | | | | | |
| Realränta | 4,5 | 2,1 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,0 |
| Sysselsättningsgrad, 16-64 år | 74,7 | 72,8 | 76,6 | 76,3 | 76,6 | 77,5 | 77,7 | 78,2 |
| ILO-arbetslöshet, 16-64 år | 6,8 | 9,2 | 6,0 | 5,9 | 5,9 | 5,8 | 5,8 | 5,8 |

***I tabellerna nedan är enheten andel av BNP***

| **Tabell 2: Offentlig konsumtion** | **2000** | **2010** | **2020** | **2030** | **2040** | **2050** | **2060** | **2090** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Summa konsumtion** | 26,0 | 28,0 | 25,1 | 26,1 | 26,0 | 25,8 | 26,1 | 26,3 |
| Barnomsorg | UN | 1,8 | 1,7 | 1,6 | 1,5 | 1,6 | 1,6 | 1,5 |
| Ungdomsutbildning | UN | 3,9 | 3,5 | 3,6 | 3,4 | 3,3 | 3,4 | 3,3 |
| Vuxenutbildning | UN | 1,2 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 0,9 | 0,9 |
| Sjukvård | UN | 6,8 | 5,9 | 6,1 | 6,1 | 6,0 | 6,1 | 6,2 |
| Äldreomsorg/handikapp | UN | 4,1 | 4,0 | 4,7 | 5,1 | 5,3 | 5,4 | 5,8 |
| Övrig verksamhet | UN | 10,1 | 9,0 | 9,0 | 8,8 | 8,6 | 8,6 | 8,6 |

| **Tabell 3: Skatter och avgifter** | **2000** | **2010** | **2020** | **2030** | **2040** | **2050** | **2060** | **2090** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Skatter och avgifter** | 51,1 | 45,6 | 44,4 | 44,4 | 44,3 | 44,0 | 43,9 | 43,8 |
| Hushållens direkta skatter och avgifter | 20,9 | 16,6 | 15,9 | 15,9 | 15,9 | 15,7 | 15,8 | 15,8 |
| Företagens direkta skatter | 3,7 | 2,9 | 3,2 | 3,2 | 3,2 | 3,2 | 3,2 | 3,3 |
| Indirekta skatter exkl. löneberoende indirekta skatter | 13,4 | 13,8 | 13,4 | 13,3 | 13,1 | 12,9 | 12,8 | 12,7 |
| Arbetsgivaravgifter inkl. löneberoende indirekta skatter | 13,2 | 12,3 | 11,9 | 12,0 | 12,1 | 12,1 | 12,1 | 12,1 |

| **Tabell 4: Offentliga transfereringar** | **2000** | **2010** | **2020** | **2030** | **2040** | **2050** | **2060** | **2090** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Summa transfereringar** | 21,0 | 20,6 | 17,9 | 17,7 | 17,3 | 16,6 | 16,7 | 16,8 |
| Transfereringar till hushåll | 18,0 | 17,1 | 14,5 | 14,3 | 13,9 | 13,2 | 13,3 | 13,4 |
| Ålderdom | 8,3 | 8,9 | 8,3 | 8,0 | 7,6 | 6,9 | 7,1 | 7,2 |
| Ohälsa | 3,8 | 3,2 | 2,5 | 2,6 | 2,6 | 2,6 | 2,6 | 2,6 |
| Barn/familj/studier | 2,5 | 2,4 | 2,1 | 2,1 | 2,1 | 2,0 | 2,1 | 2,0 |
| Arbetsmarknad | 1,9 | 1,4 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 |
| Övrigt | 1,4 | 1,3 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 |
| Transfereringar till företag och utland | 3,1 | 3,5 | 3,4 | 3,4 | 3,4 | 3,4 | 3,4 | 3,4 |

| **Tabell 5: Ålderspensionssystemet** | **2000** | **2010** | **2020** | **2030** | **2040** | **2050** | **2060** | **2090** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Inkomster** | 8,0 | 7,1 | 6,8 | 6,6 | 6,4 | 6,4 | 6,5 | 6,9 |
| Avgifter | 6,5 | 6,5 | 6,1 | 6,2 | 6,2 | 6,2 | 6,2 | 6,2 |
| Räntor, utdelningar m.m. | 1,4 | 0,6 | 0,7 | 0,4 | 0,3 | 0,3 | 0,4 | 0,7 |
| **Utgifter** | 8,3 | 7,0 | 7,0 | 6,7 | 6,5 | 5,9 | 6,0 | 6,2 |
| Pensioner | 6,2 | 6,9 | 6,9 | 6,7 | 6,4 | 5,8 | 6,0 | 6,2 |
| Övrigt | 2,2 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| **Finansiellt sparande** | -0,4 | 0,0 | -0,2 | -0,2 | -0,1 | 0,5 | 0,5 | 0,6 |
| **Finansiella tillgångar, netto** | 32,4 | 26,2 | 17,1 | 11,2 | 6,8 | 7,8 | 10,6 | 21,1 |

| **Tabell 6: Offentliga finanser** | **2000** | **2010** | **2020** | **2030** | **2040** | **2050** | **2060** | **2090** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Primära inkomster** | 54,4 | 49,4 | 48,0 | 48,0 | 47,8 | 47,5 | 47,5 | 47,4 |
| Skatter och avgifter | 51,1 | 45,6 | 44,4 | 44,4 | 44,3 | 44,0 | 43,9 | 43,8 |
| Övriga inkomster | 3,2 | 3,9 | 3,5 | 3,6 | 3,6 | 3,5 | 3,5 | 3,5 |
| **Primära utgifter** | 49,5 | 52,2 | 46,1 | 46,9 | 46,4 | 45,4 | 45,9 | 46,2 |
| Transfereringar | 21,0 | 20,6 | 17,9 | 17,7 | 17,3 | 16,6 | 16,7 | 16,8 |
| Konsumtion | 26,0 | 28,0 | 25,1 | 26,1 | 26,0 | 25,8 | 26,1 | 26,3 |
| Investeringar | 2,5 | 3,5 | 2,9 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,0 |
| **Primärt finansiellt sparande** | 4,8 | -2,8 | 1,9 | 1,1 | 1,4 | 2,1 | 1,6 | 1,2 |
| Kapitalinkomster, netto | -1,1 | 0,7 | 1,0 | 2,0 | 2,8 | 4,0 | 5,3 | 9,8 |
| **Finansiellt sparande** | 3,7 | -2,1 | 2,9 | 3,1 | 4,2 | 6,1 | 6,9 | 11,0 |
| **Finansiell ställning** | | | | | | | | |
| Statsskuld | 56,8 | 36,6 | 4,5 | -24,0 | -46,4 | -71,6 | -96,3 | -183,4 |
| Mastrichtskuld | 53,6 | 41,4 | 10,4 | -17,2 | -39,0 | -64,2 | -89,1 | -176,9 |
| Nettoskuld | 2,6 | -13,5 | -27,0 | -45,6 | -60,9 | -85,5 | -112,0 | -208,0 |

**Tabell 1: Makroekonomiska förutsättningar**

| *Procentuell förändring* | **2000** | **2010** | **2020** | **2030** | **2040** | **2050** | **2060** | **2090** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Befolkning, 16-64 år | 0,5 | 0,3 | 0,1 | -0,1 | 0,2 | 0,0 | 0,1 | 0,0 |
| Arbetskraft, 16-64 år | 0,6 | 0,4 | 0,2 | -0,1 | 0,2 | 0,0 | 0,1 | 0,0 |
| Sysselsatta, 16-64 år | 2,2 | -0,5 | 0,3 | -0,1 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,0 |
| Arbetade timmar | 1,1 | 0,5 | 0,2 | 0,0 | 0,2 | 0,0 | 0,1 | 0,0 |
| Produktivitet i näringslivet | 5,2 | 2,1 | 2,5 | 2,2 | 2,2 | 2,2 | 2,2 | 2,2 |
| BNP, fasta priser | 4,4 | 2,5 | 2,3 | 1,9 | 2,2 | 2,0 | 2,2 | 2,2 |
| BNP, per capita | 4,1 | 1,9 | 1,8 | 1,6 | 2,1 | 1,9 | 2,1 | 2,0 |
| BNP-produktivitet | 3,3 | 2,1 | 2,1 | 1,8 | 2,0 | 2,0 | 2,1 | 2,1 |
| BNP-deflator | 1,5 | 1,2 | 2,4 | 2,3 | 2,1 | 2,2 | 2,0 | 2,0 |
| KPI, årsgenomsnitt | 0,9 | 1,3 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 |
| Timlön | 5,7 | 1,7 | 4,6 | 4,3 | 4,2 | 4,2 | 4,1 | 4,2 |
| *Procent* | | | | | | | | |
| Realränta | 4,5 | 2,1 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,0 |
| Sysselsättningsgrad, 16-64 år | 74,7 | 72,8 | 77,3 | 77,1 | 77,2 | 77,6 | 77,7 | 77,7 |
| ILO-arbetslöshet, 16-64 år | 6,8 | 9,2 | 6,1 | 6,1 | 6,1 | 6,0 | 6,0 | 5,9 |

***I tabellerna nedan är enheten andel av BNP***

| **Tabell 2: Offentlig konsumtion** | **2000** | **2010** | **2020** | **2030** | **2040** | **2050** | **2060** | **2090** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Summa konsumtion** | 26,0 | 28,0 | 24,9 | 26,0 | 26,1 | 26,1 | 26,5 | 27,0 |
| Barnomsorg | UN | 1,8 | 1,7 | 1,6 | 1,5 | 1,6 | 1,6 | 1,6 |
| Ungdomsutbildning | UN | 3,9 | 3,5 | 3,6 | 3,4 | 3,3 | 3,5 | 3,4 |
| Vuxenutbildning | UN | 1,2 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 0,9 |
| Sjukvård | UN | 6,8 | 5,8 | 6,1 | 6,1 | 6,1 | 6,2 | 6,4 |
| Äldreomsorg/handikapp | UN | 4,1 | 4,0 | 4,7 | 5,1 | 5,3 | 5,5 | 5,9 |
| Övrig verksamhet | UN | 10,1 | 9,0 | 9,0 | 8,9 | 8,7 | 8,8 | 8,8 |

| **Tabell 3: Skatter och avgifter** | **2000** | **2010** | **2020** | **2030** | **2040** | **2050** | **2060** | **2090** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Skatter och avgifter** | 51,1 | 45,6 | 44,4 | 44,4 | 44,2 | 44,0 | 44,0 | 43,9 |
| Hushållens direkta skatter och avgifter | 20,9 | 16,6 | 15,9 | 15,9 | 15,9 | 15,8 | 15,8 | 15,9 |
| Företagens direkta skatter | 3,7 | 2,9 | 3,2 | 3,2 | 3,2 | 3,2 | 3,2 | 3,3 |
| Indirekta skatter exkl. löneberoende indirekta skatter | 13,4 | 13,8 | 13,4 | 13,3 | 13,1 | 12,9 | 12,8 | 12,7 |
| Arbetsgivaravgifter inkl. löneberoende indirekta skatter | 13,2 | 12,3 | 11,9 | 12,0 | 12,1 | 12,1 | 12,1 | 12,1 |

| **Tabell 4: Offentliga transfereringar** | **2000** | **2010** | **2020** | **2030** | **2040** | **2050** | **2060** | **2090** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Summa transfereringar** | 21,0 | 20,6 | 17,8 | 17,6 | 17,3 | 16,6 | 16,8 | 16,8 |
| Transfereringar till hushåll | 18,0 | 17,1 | 14,4 | 14,2 | 13,9 | 13,2 | 13,4 | 13,5 |
| Ålderdom | 8,3 | 8,9 | 8,3 | 7,9 | 7,6 | 7,0 | 7,1 | 7,2 |
| Ohälsa | 3,8 | 3,2 | 2,5 | 2,6 | 2,6 | 2,6 | 2,6 | 2,6 |
| Barn/familj/studier | 2,5 | 2,4 | 2,1 | 2,1 | 2,0 | 2,0 | 2,1 | 2,0 |
| Arbetsmarknad | 1,9 | 1,4 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 |
| Övrigt | 1,4 | 1,3 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 |
| Transfereringar till företag och utland | 3,1 | 3,5 | 3,4 | 3,4 | 3,4 | 3,4 | 3,4 | 3,4 |

| **Tabell 5: Ålderspensionssystemet** | **2000** | **2010** | **2020** | **2030** | **2040** | **2050** | **2060** | **2090** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Inkomster** | 8,0 | 7,1 | 6,7 | 6,6 | 6,5 | 6,5 | 6,6 | 6,9 |
| Avgifter | 6,5 | 6,5 | 6,1 | 6,1 | 6,2 | 6,2 | 6,2 | 6,2 |
| Räntor, utdelningar m.m. | 1,4 | 0,6 | 0,7 | 0,4 | 0,3 | 0,3 | 0,4 | 0,7 |
| **Utgifter** | 8,3 | 7,0 | 6,9 | 6,7 | 6,5 | 5,9 | 6,1 | 6,3 |
| Pensioner | 6,2 | 6,9 | 6,8 | 6,6 | 6,4 | 5,8 | 6,0 | 6,2 |
| Övrigt | 2,2 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| **Finansiellt sparande** | -0,4 | 0,0 | -0,2 | -0,1 | -0,0 | 0,6 | 0,5 | 0,7 |
| **Finansiella tillgångar, netto** | 32,4 | 26,2 | 17,1 | 11,9 | 7,9 | 9,1 | 11,7 | 21,6 |

| **Tabell 6: Offentliga finanser** | **2000** | **2010** | **2020** | **2030** | **2040** | **2050** | **2060** | **2090** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Primära inkomster** | 54,4 | 49,4 | 47,9 | 48,0 | 47,8 | 47,6 | 47,6 | 47,5 |
| Skatter och avgifter | 51,1 | 45,6 | 44,4 | 44,4 | 44,2 | 44,0 | 44,0 | 43,9 |
| Övriga inkomster | 3,2 | 3,9 | 3,5 | 3,6 | 3,6 | 3,6 | 3,6 | 3,6 |
| **Primära utgifter** | 49,5 | 52,2 | 45,8 | 46,7 | 46,5 | 45,8 | 46,5 | 47,0 |
| Transfereringar | 21,0 | 20,6 | 17,8 | 17,6 | 17,3 | 16,6 | 16,8 | 16,8 |
| Konsumtion | 26,0 | 28,0 | 24,9 | 26,0 | 26,1 | 26,1 | 26,5 | 27,0 |
| Investeringar | 2,5 | 3,5 | 2,9 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,1 |
| **Primärt finansiellt sparande** | 4,8 | -2,8 | 2,1 | 1,3 | 1,3 | 1,8 | 1,1 | 0,5 |
| Kapitalinkomster, netto | -1,1 | 0,7 | 1,0 | 2,2 | 3,1 | 4,2 | 5,3 | 8,7 |
| **Finansiellt sparande** | 3,7 | -2,1 | 3,1 | 3,5 | 4,4 | 6,0 | 6,4 | 9,2 |
| **Finansiell ställning** | | | | | | | | |
| Statsskuld | 56,8 | 36,6 | 3,7 | -27,5 | -50,9 | -74,8 | -95,6 | -161,1 |
| Mastrichtskuld | 53,6 | 41,4 | 9,6 | -20,7 | -43,6 | -67,5 | -88,5 | -154,6 |
| Nettoskuld | 2,6 | -13,5 | -27,8 | -49,7 | -66,6 | -89,9 | -112,4 | -186,1 |

**Tabell 1: Makroekonomiska förutsättningar**

| *Procentuell förändring* | **2000** | **2010** | **2020** | **2030** | **2040** | **2050** | **2060** | **2090** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Befolkning, 16-64 år | 0,5 | 0,3 | 0,1 | -0,1 | 0,2 | 0,0 | 0,1 | 0,0 |
| Arbetskraft, 16-64 år | 0,6 | 0,4 | 0,1 | -0,1 | 0,2 | 0,0 | 0,1 | 0,0 |
| Sysselsatta, 16-64 år | 2,2 | -0,5 | 0,2 | -0,1 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,0 |
| Arbetade timmar | 1,1 | 0,5 | 0,2 | 0,0 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,0 |
| Produktivitet i näringslivet | 5,2 | 2,1 | 2,5 | 2,2 | 2,2 | 2,2 | 2,2 | 2,2 |
| BNP, fasta priser | 4,4 | 2,5 | 2,3 | 1,9 | 2,2 | 2,0 | 2,2 | 2,2 |
| BNP, per capita | 4,1 | 1,9 | 1,8 | 1,6 | 2,0 | 1,9 | 2,1 | 2,0 |
| BNP-produktivitet | 3,3 | 2,1 | 2,1 | 1,8 | 2,0 | 2,0 | 2,1 | 2,1 |
| BNP-deflator | 1,5 | 1,2 | 2,4 | 2,3 | 2,1 | 2,2 | 2,0 | 2,0 |
| KPI, årsgenomsnitt | 0,9 | 1,3 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 |
| Timlön | 5,7 | 1,7 | 4,6 | 4,3 | 4,2 | 4,2 | 4,2 | 4,2 |
| *Procent* | | | | | | | | |
| Realränta | 4,5 | 2,1 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,0 |
| Sysselsättningsgrad, 16-64 år | 74,7 | 72,8 | 77,1 | 76,9 | 76,9 | 77,3 | 77,4 | 77,4 |
| ILO-arbetslöshet, 16-64 år | 6,8 | 9,2 | 5,7 | 5,4 | 5,5 | 5,4 | 5,3 | 5,3 |

***I tabellerna nedan är enheten andel av BNP***

| **Tabell 2: Offentlig konsumtion** | **2000** | **2010** | **2020** | **2030** | **2040** | **2050** | **2060** | **2090** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Summa konsumtion** | 26,0 | 28,0 | 25,0 | 26,1 | 26,2 | 26,2 | 26,7 | 27,1 |
| Barnomsorg | UN | 1,8 | 1,7 | 1,6 | 1,5 | 1,6 | 1,6 | 1,6 |
| Ungdomsutbildning | UN | 3,9 | 3,5 | 3,6 | 3,4 | 3,4 | 3,5 | 3,4 |
| Vuxenutbildning | UN | 1,2 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 0,9 |
| Sjukvård | UN | 6,8 | 5,9 | 6,1 | 6,2 | 6,2 | 6,3 | 6,4 |
| Äldreomsorg/handikapp | UN | 4,1 | 4,0 | 4,7 | 5,1 | 5,3 | 5,5 | 6,0 |
| Övrig verksamhet | UN | 10,1 | 9,0 | 9,0 | 8,9 | 8,8 | 8,8 | 8,8 |

| **Tabell 3: Skatter och avgifter** | **2000** | **2010** | **2020** | **2030** | **2040** | **2050** | **2060** | **2090** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Skatter och avgifter** | 51,1 | 45,6 | 44,4 | 44,4 | 44,2 | 44,0 | 44,0 | 43,9 |
| Hushållens direkta skatter och avgifter | 20,9 | 16,6 | 15,9 | 15,9 | 15,9 | 15,8 | 15,8 | 15,8 |
| Företagens direkta skatter | 3,7 | 2,9 | 3,2 | 3,2 | 3,2 | 3,2 | 3,2 | 3,3 |
| Indirekta skatter exkl. löneberoende indirekta skatter | 13,4 | 13,8 | 13,4 | 13,3 | 13,1 | 12,9 | 12,8 | 12,7 |
| Arbetsgivaravgifter inkl. löneberoende indirekta skatter | 13,2 | 12,3 | 11,9 | 12,0 | 12,1 | 12,1 | 12,1 | 12,1 |

| **Tabell 4: Offentliga transfereringar** | **2000** | **2010** | **2020** | **2030** | **2040** | **2050** | **2060** | **2090** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Summa transfereringar** | 21,0 | 20,6 | 17,8 | 17,5 | 17,2 | 16,5 | 16,7 | 16,7 |
| Transfereringar till hushåll | 18,0 | 17,1 | 14,4 | 14,1 | 13,8 | 13,2 | 13,3 | 13,4 |
| Ålderdom | 8,3 | 8,9 | 8,3 | 7,9 | 7,6 | 7,0 | 7,1 | 7,2 |
| Ohälsa | 3,8 | 3,2 | 2,5 | 2,6 | 2,6 | 2,6 | 2,6 | 2,6 |
| Barn/familj/studier | 2,5 | 2,4 | 2,1 | 2,1 | 2,1 | 2,1 | 2,1 | 2,0 |
| Arbetsmarknad | 1,9 | 1,4 | 0,6 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 |
| Övrigt | 1,4 | 1,3 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 |
| Transfereringar till företag och utland | 3,1 | 3,5 | 3,4 | 3,4 | 3,4 | 3,4 | 3,4 | 3,4 |

| **Tabell 5: Ålderspensionssystemet** | **2000** | **2010** | **2020** | **2030** | **2040** | **2050** | **2060** | **2090** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Inkomster** | 8,0 | 7,1 | 6,7 | 6,6 | 6,4 | 6,5 | 6,6 | 6,9 |
| Avgifter | 6,5 | 6,5 | 6,1 | 6,1 | 6,2 | 6,2 | 6,2 | 6,2 |
| Räntor, utdelningar m.m. | 1,4 | 0,6 | 0,7 | 0,4 | 0,3 | 0,3 | 0,4 | 0,7 |
| **Utgifter** | 8,3 | 7,0 | 7,0 | 6,7 | 6,5 | 5,9 | 6,1 | 6,2 |
| Pensioner | 6,2 | 6,9 | 6,9 | 6,6 | 6,4 | 5,8 | 6,0 | 6,1 |
| Övrigt | 2,2 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| **Finansiellt sparande** | -0,4 | 0,0 | -0,2 | -0,1 | -0,0 | 0,5 | 0,5 | 0,7 |
| **Finansiella tillgångar, netto** | 32,4 | 26,2 | 17,1 | 11,6 | 7,5 | 8,4 | 10,9 | 21,2 |

| **Tabell 6: Offentliga finanser** | **2000** | **2010** | **2020** | **2030** | **2040** | **2050** | **2060** | **2090** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Primära inkomster** | 54,4 | 49,4 | 47,9 | 48,0 | 47,8 | 47,6 | 47,6 | 47,5 |
| Skatter och avgifter | 51,1 | 45,6 | 44,4 | 44,4 | 44,2 | 44,0 | 44,0 | 43,9 |
| Övriga inkomster | 3,2 | 3,9 | 3,5 | 3,6 | 3,6 | 3,6 | 3,6 | 3,6 |
| **Primära utgifter** | 49,5 | 52,2 | 45,9 | 46,7 | 46,6 | 45,9 | 46,6 | 47,1 |
| Transfereringar | 21,0 | 20,6 | 17,8 | 17,5 | 17,2 | 16,5 | 16,7 | 16,7 |
| Konsumtion | 26,0 | 28,0 | 25,0 | 26,1 | 26,2 | 26,2 | 26,7 | 27,1 |
| Investeringar | 2,5 | 3,5 | 2,9 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,1 |
| **Primärt finansiellt sparande** | 4,8 | -2,8 | 2,1 | 1,3 | 1,3 | 1,7 | 1,0 | 0,4 |
| Kapitalinkomster, netto | -1,1 | 0,7 | 1,0 | 2,1 | 3,0 | 4,1 | 5,1 | 8,3 |
| **Finansiellt sparande** | 3,7 | -2,1 | 3,0 | 3,4 | 4,3 | 5,8 | 6,1 | 8,8 |
| **Finansiell ställning** | | | | | | | | |
| Statsskuld | 56,8 | 36,6 | 3,9 | -26,9 | -49,8 | -72,9 | -92,8 | -153,5 |
| Mastrichtskuld | 53,6 | 41,4 | 9,8 | -20,1 | -42,4 | -65,5 | -85,6 | -147,0 |
| Nettoskuld | 2,6 | -13,5 | -27,5 | -48,9 | -65,0 | -87,4 | -108,8 | -178,1 |

det är därför viktigt att den expansiva politiken fasas ut successivt i takt med återhämtningen i svensk ekonomi. För att upprätthålla trovärdigheten för stabiliseringspolitiken och de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet, är det samtidigt viktigt att säkerställa att de temporära stabiliseringspolitiska åtgärder som vidtagits inte blir permanenta. Av tabell 3.5 nedan framgår att utfasningen av de temporära stabiliseringspolitiska åtgärderna sker successivt.

**Tabell 3.5 Tidigare beslutade temporära stimulansåtgärder**

*Miljarder kronor*

| | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|---|---|---|
| Statsbidrag till kommunsektorn | 0,0 | 12,0[1] | 0,0 |
| Infrastruktur | 0,9 | 1,4 | 0,3 |
| Utbildning | 0,6 | 2,7 | 2,0 |
| Arbetsmarknad | 2,8 | 3,6 | 0,5 |
| **Summa** | **4,3** | **19,7** | **2,8** |

[1] Kommunsektorn har tillförts 17 miljarder kronor i tillfälligt höjda statsbidrag för 2010 (13 miljarder kronor som ett tillfälligt konjunkturstöd och 4 miljarder kronor som en tillfällig höjning av det generella statsbidraget). I VÅP09 aviserades en permanent höjning av det generella statsbidraget med 5 miljarder kronor fr.o.m. 2011. Den temporära effekten 2010 blir 12 miljarder kronor.
Anm.: Siffrorna gäller storleken på temporära satsningar för ett visst år och är en sammanställning av de åtgärder som föreslagits i propositionerna Åtgärder för jobb och omställning (prop. 2008/09:97), 2009 års proposition om vårtilläggsbudget (prop. 2008/09:99, prop. 2008/09:100) och budgetpropositionen för 2010 (prop. 2009/10:1).
Källa: Egna beräkningar.

### 3.6.3 Utgångspunkter för satsningarna i denna proposition

Mot bakgrund av den nu betydligt ljusare utsikten för den makroekonomiska utvecklingen, gör regeringen bedömningen att det inte föreligger något behov av ytterligare stora stabiliseringspolitiska åtgärder. En fortsatt expansiv penningpolitik och fullt ut verkande automatiska stabilisatorer bidrar i detta läge till att hålla uppe efterfrågan och sysselsättningen. Utrymmet för ytterligare stora stabiliseringspolitiska åtgärder är därtill begränsat. Resursutnyttjandet är dock fortsatt svagt, vilket talar för att det kan vara motiverat med vissa stabiliseringspolitiska insatser i syfte att i viss mån underbygga återhämtningen och fånga upp dem som står längst från arbetsmarknaden. Mot denna bakgrund föreslår regeringen en tidigareläggning av vissa infrastruktursatsningar, en satsning på sommarskola och sommarjobb för unga samt kortare kvalificeringstid för nystartsjobb för äldre.

För 2010 har kommunsektorn temporärt tillförts 17 miljarder kronor i statsbidrag och fr.o.m. 2011 tillförs kommunerna en permanent höjning på 5 miljarder kronor. Sedan budgetpropositionen för 2010 har kommunsektorns skatteinkomster reviderats upp i betydande grad, framför allt till följd av att läget på arbetsmarknaden nu ser ljusare ut. Kommunsektorns resultat är för närvarande jämförelsevis högt. Den totala kommunfinansierade sysselsättningen väntas nästa år ligga kvar på samma nivå som i år. Från och med 2012 förväntas den kommunfinansierade sysselsättningen öka. Bedömningen är att inga ytterligare resurser för närvarande behöver tillföras kommunsektorn av konjunkturstabiliserande skäl. Regeringen följer noggrant den ekonomiska utvecklingen i kommunsektorn. Utvecklingen är dock osäker. Regeringen återkommer därför med en förnyad bedömning av kommunsektorns ekonomi i budgetpropositionen för 2011.

Utöver dessa stabiliseringspolitiska punktinsatser finns det, menar regeringen, också fördelningspolitiska skäl att kompensera de grupper som drabbats hårt av den ekonomiska krisen. Mot denna bakgrund föreslår regeringen att skatten sänks för pensionärer och att barnbidragets flerbarnstillägg höjs.

Utöver dessa åtgärder som föreslås i kölvattnet av krisen, aviserar regeringen ett antal förslag på strukturellt angelägna reformer som framför allt syftar till att stärka företagsklimatet och produktiviteten. Regeringen föreslår bl.a. slopad revisionsplikt för små företag i syfte att förenkla företagandet. Denna åtgärd bör även ha viss betydelse för återhämtningen av sysselsättningen.

De föreslagna och aviserade åtgärderna minskar det finansiella sparandet med ca 3,8 miljarder kronor 2010 (se tabell 3.6). Nedan beskrivs regeringens åtgärder, samt motiven till dem, mer utförligt.

**Tabell 3.6 Regeringens åtgärder**

*Miljoner kronor*

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|
| **Stabiliseringspolitiska insatser** | | | | | |
| Tidigareläggning infrastruktur-åtgärder | 500 | 0 | 0 | 0 | -500 |
| Insatser i Västra Götalandsregionen | 160 | 179 | 15 | 0 | 0 |
| Nystartsjobb för äldre | 60 | 186 | 188 | 66 | 0 |
| Sommarskola för unga | 20 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Sommarjobb för unga | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| **Lindra krisens effekter** | | | | | |
| Sänkt skatt för pensionärer | 0 | 5 000 | 5 000 | 5 000 | 5 000 |
| Höjt flerbarnstillägg | 355 | 710 | 710 | 710 | 710 |
| **Stärkt företagande och högre produktivitet** | | | | | |
| Slopad revisionsplikt | 0 | 830 | 1 140 | 1 260 | 1 300 |
| Förenklade momsregler | 0 | 40 | 40 | 40 | 40 |
| Infrastruktur | 624 | 1 316 | 1 773 | 1 048 | 2 293 |
| Lärarlegitimation | 0 | 0 | 100 | 200 | 200 |
| Övrigt[1] | 1 986 | -1 475 | -1 435 | -1 272 | -1 133 |
| **Förändring av finansiellt sparande i offentlig sektor** | -3 804 | -6 786 | -7 531 | -7 052 | -7 910 |

Anm.: Tabellen visar regeringens åtgärder, såväl beslutade, föreslagna samt aviserade efter budgetpropositionen 2010, och åtgärdernas effekt på finansiellt sparande i offentlig sektor.
[1] För detaljer se avsnitt 9.2.

## 3.6.4 Satsningar i denna proposition

### Stabiliseringspolitiska insatser

Regeringen har vid flera tillfällen vidtagit temporära åtgärder riktade till dem som blivit arbetslösa under krisen och som syftat till att förhindra att fler blir långtidsarbetslösa. Exempel är coachningsinsatser, arbetspraktik, Lyft samt temporära ökningar av utbildningsplatser på komvux, yrkeshögskola och högskola. Samtidigt har åtgärder vidtagits för att stärka långtidsarbetslösas chanser att få jobb. Kompensationen till arbetsgivare i nystartsjobben har fördubblats och Lyft kommer även långtidsarbetslösa till del.

*Temporärt kortare kvalificeringstid för nystartsjobb för äldre*

Erfarenheten från 1990-talskrisen visar att äldre som drabbades av arbetslöshet under den krisen hade betydligt svårare än andra grupper att ta sig tillbaka till arbetsmarknaden. I viss mån kan en sådan utveckling skönjas även under denna kris. Arbetslösheten har visserligen ökat relativt måttligt bland äldre, men samtidigt är det en stor andel av de äldre som är långtidsarbetslösa. Bland de äldre arbetslösa utgör de med långa inskrivningstider, dvs. längre än 420 dagar, 54 procent. Motsvarande andel bland unga är ca 20 procent.

För att motverka långtidsarbetslöshet bland äldre är det angeläget med ytterligare åtgärder som ökar äldres möjligheter att snabbt åter få ett jobb. Det bör ske genom att kvalificeringstiden för ett nystartsjobb temporärt kortas från 12 till 6 månader för personer som fyllt 55 år. Den kortare kvalificeringstiden av nystartsjobben för äldre gäller fr.o.m. den 1 juli 2010 t.o.m. den 30 juni 2012.

*Tillfällig sommarsatsning för skolungdomar*

Den ekonomiska krisen har försvårat situationen för ungdomar på arbetsmarknaden. Möjligheten för många skolungdomar att finna en sysselsättning under sommaren kommer att vara begränsad. Av denna anledning föreslås på tilläggsbudget i anslutning till denna proposition en tillfällig sommarsatsning för skolungdomar i form av sommarjobb under sommaren 2010. Dessutom utökas satsningen på sommarskolor tillfälligt. Sommarjobben ska erbjuda ungdomar träning inför det kommande arbetslivet samt ge möjlighet till referenser och nya kontakter. En utvidgad satsning på sommarskolor ger fler ungdomar möjlighet att komplettera sina betyg och därmed förbättra förutsättningarna att få slutbetyg, något som förbättrar utsikterna på arbetsmarknaden.

Satsningen på sommarjobben avser sommarjobb i kommuner, landsting och ideella föreningar. Kostnaden beräknas uppgå till 100 miljoner kronor 2010. Målgruppen är de ungdomar som avslutar årskurs nio samt de som går ut gymnasiets första och andra årskurs. Vad gäller sommarskolor är avsikten att öka 2009 års satsning till 60 miljoner kronor. Sommarskolor är en frivillig undervisning som främst söks av elever i årskurs 9 som inte nått behörighet till nationella program på gymnasiet (11 procent i

denna tidsperiod). Det kan finnas flera olika strukturella förklaringsfaktorer bakom denna utveckling, t.ex. demografiska förändringar och regeringens reformer. Strukturella faktorer tycks vara särskilt betydelsefulla för att förklara minskningen i antalet helårsekvivalenter i ohälsa. Sannolikt har t.ex. attitydförändringar och regeringens sjukförsäkringsreform bidragit till detta. Däremot tycks minskningen av antalet personer som fick någon ersättning från de arbetslöshetsrelaterade systemen mellan 2006 och 2008 huvudsakligen bero på den goda konjunkturutvecklingen.

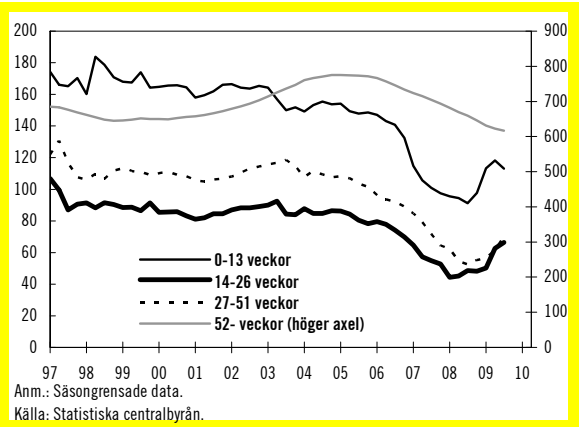
Under en lågkonjunktur ökar antalet individer i ersättningssystemen och det finns en uppenbar risk att den konjunkturellt höga arbetslösheten får bestående effekter. Diagram 5.16 visar att de strukturella effekterna av 1990-talskrisen blev allvarliga och det konjunkturrensade måttet på helårsekvivalenterna steg därmed kraftigt. I samband med 1990-talskrisen ökade den strukturella nivån på antalet helårsekvivalenter med drygt 200 000 personer.

Det totala antalet personer, mätt som helårsekvivalenter, som får någon form av ersättning från ohälso- och arbetslöshetsrelaterade system ökade 2009 och förväntas fortsätta öka under 2010. Ökningen är till stor del ett resultat av att deltagare i arbetsmarknadspolitiska program beräknas öka med ca 140 000 helårsekvivalenter samt att personer som får arbetslöshetsersättning beräknas öka med ca 50 000 helårsekvivalenter mellan 2008 och 2010. Ökningen av antalet helårsekvivalenter är således i stor utsträckning kopplad till försämringen på arbetsmarknaden. Mellan 2011 och 2014, när konjunkturen förbättras, förväntas antalet personer med ersättning från trygghetssystemen åter minska.

Ökningen i antalet helårsekvivalenter under 2009 och 2010 är huvudsakligen en konsekvens av det försämrade konjunkturläget. Det syns i diagram 5.16 genom att det konjunkturrensade måttet ökar endast marginellt och räknas börja sjunka igen 2011. De negativa strukturella effekterna på arbetsmarknaden bedöms därmed inte bli alls lika omfattande som efter 1990-talskrisen. Detta kan förklaras av att arbetsmarknadens funktionssätt har förbättrats och att krisåtgärder har vidtagits. Utan regeringens reformer bedöms de negativa strukturella effekterna av konjunkturnedgången bli större.

Helårsekvivalenterna mäter både kort- och långvarigt ersättningsmottagande. Det är mer allvarligt om personer är långvarigt försörjda av olika trygghetssystem än om ersättningsperioderna är korta. Ett exempel är att ju längre tid en person är borta från arbetsmarknaden, desto mer åldras personens kunskaper. Vidare kan viljan att söka jobb påverkas av en längre period av misslyckat jobbsökande. Dessutom kan arbetsgivarna vara tveksamma till att anställa personer med långa arbetslöshets- eller sjukfrånvaroperioder (s.k. stigmatisering). Det är därför viktigt att analysera hur ersättningsperiodernas längd har utvecklats. I diagram 5.17 visas antalet personer som mottar ersättningar från vissa trygghetssystem fördelat på den totala ersättningsperiodens längd.[49] Ersättningstider som är längre än ett år har minskat sedan 2005. Korta ersättningsperioder minskade från 2003 till början av 2008, men började sedan öka igen på grund av krisen.

**Diagram 5.17 Personer som får ersättning från vissa trygghetssystem fördelat på ersättningsperiodens längd**



Anm.: Säsongrensade data.
Källa: Statistiska centralbyrån.

## 5.4.2 Indikationer på om reformerna inom sjukförsäkringen har avsedd effekt

Regeringen har genomfört omfattande reformer inom sjukförsäkringen som på ett övergripande plan syftar till att få fler personer i arbete. Mer specifikt betyder det reformer som skapar drivkrafter till arbete, stimulerar tidiga och aktiva insatser från berörda aktörer, stärker arbetsförmå-

[49] Ersättningsperioden avser den totala sammanhängande tiden i trygghetssystem oavsett ersättningsslag. De ersättningar som ingår är sjuk- och rehabiliteringspenning, sjuk- och aktivitetsersättning, arbetslöshetsersättning samt ersättning vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska program (aktivitetsstöd).

**Tabell 9.1 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser**

*Miljarder kronor, om annat ej anges. Utfall för 2009, prognos för 2010–2014.*

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Inkomster** | **1 612** | **1 622** | **1 691** | **1 768** | **1 847** | **1 929** |
| *Procent av BNP* | *52,7* | *51,1* | *50,8* | *50,8* | *50,6* | *50,5* |
| Skatter och avgifter | 1 438 | 1 461 | 1 519 | 1 588 | 1 661 | 1 735 |
| *Procent av BNP* | *47,0* | *46,0* | *45,6* | *45,6* | *45,5* | *45,4* |
| Kapitalinkomster | 61 | 53 | 61 | 65 | 67 | 71 |
| Övriga inkomster | 114 | 108 | 111 | 115 | 119 | 123 |
| **Utgifter** | **1 637** | **1 689** | **1 724** | **1 754** | **1 798** | **1 844** |
| *Procent av BNP* | *53,5* | *53,2* | *51,8* | *50,3* | *49,3* | *48,3* |
| Utgifter exkl. räntor | 1 601 | 1 657 | 1 686 | 1 709 | 1 749 | 1 795 |
| Räntor | 36 | 32 | 38 | 44 | 49 | 49 |
| **Finansiellt sparande** | **-25** | **-67** | **-32** | **14** | **49** | **84** |
| *Procent av BNP* | *-0,8* | *-2,1* | *-1,0* | *0,4* | *1,3* | *2,2* |

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Under perioden 2011–2014 ökar inkomsterna i stort sett i takt med BNP medan utgifterna minskar i förhållande till BNP. Förbättringen på arbetsmarknaden bidrar till såväl ökade skatteintäkter som minskade utgifter.

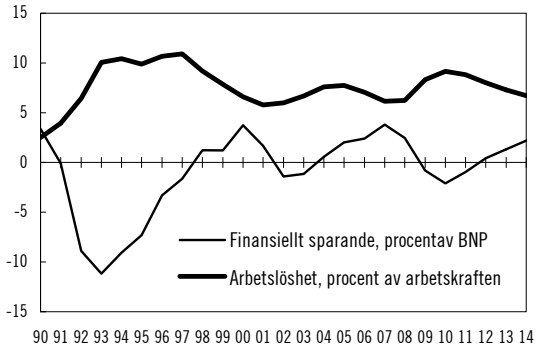
## De offentliga finanserna är starkare än under 1990-talskrisen

De offentliga finanserna har försämrats mycket mindre av den kraftiga konjunkturnedgång som inleddes under 2008 än de gjorde under krisen i början av 1990-talet. Mellan konjunkturtoppen 2007 och 2009 minskade BNP med 5,1 procent medan arbetslösheten ökade från 6,2 till 8,3 procent. Under 2010 ökar BNP men arbetslösheten fortsätter att öka till 9,2 procent. Den offentliga sektorns finansiella sparande minskar från ett överskott på 3,8 procent av BNP 2007 till ett underskott på 2,1 procent av BNP 2010 (se diagram 9.1).

Under åren 1991–1993 minskade BNP tre år i rad med sammanlagt 4,3 procent för att sedan öka med 3,9 procent 1994. Den offentliga sektorns finansiella sparande gick från ett överskott 1990 på 3,4 procent av BNP till ett underskott på 9,1 procent av BNP 1994. Arbetslösheten ökade från 2,5 procent 1990 till 10,4 procent fyra år senare. Det tog sedan fyra år att vända underskottet till överskott 1998. Det s.k. konsolideringsprogrammet på 7 procent av BNP bidrog till förstärkningen av de offentliga finanserna mellan 1994 och 1998. Nu bedömer regeringen att underskottet i de offentliga finanserna kan vändas till överskott redan 2012 utan en ytterligare finanspolitisk åtstramning.

**Diagram 9.1 Offentliga sektorns finansiella sparande och arbetslöshet.**

*Procent av BNP. Utfall för 2009, prognos för 2010–2014.*




Källlor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Dagens ekonomiska utveckling påminner om läget i början av 1990-talet. BNP minskar och arbetslösheten stiger, men det ekonomiska läget skiljer sig åt på flera sätt. Inflationen och räntorna är lägre än i början av 1990-talet och arbetslösheten stiger inte lika mycket som då. Den offentliga sektorns ränteutgifter uppgick som andel av BNP till 6,2 procent 1994 mot 1 procent 2010. Det höga ränteläget 1994 bidrog också till att nu avskaffade räntebidrag till bostäder uppgick till 1,9 procent av BNP.

### 9.1.1 Ålderspensionssystemet

Pensionsutbetalningarna översteg avgiftsinkomsterna med 14 miljarder kronor 2009. Direktavkastningen på AP-fondernas tillgångar täckte dock avgiftsunderskottet och det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet uppgick till 5 miljarder kronor eller 0,2 procent av BNP (se tabell 9.2).

Balanseringen av ålderspensionsutgifter under de närmaste åren medför att sparandet i ålderspensionssystemet förblir positivt under 2010–2013. Balanseringen, vilken väntas vara aktiverad under hela prognosperioden, är ett sätt att genom en justering av indexeringen säkerställa att pensionssystemets utgifter inte långsiktigt överstiger dess inkomster. Konstruktionen innebär att om balanstalet (kvoten mellan ålderspensionssystemets tillgångar och skulder) är mindre än 1,0000 ökar pensionsskulden (pensionsbehållning och utgående pensioner) med mindre än vad annars hade varit fallet.

finansiellt sparandet 2010. Dessutom var de kassamässigt inbetalda skatterna mindre än de för året debiterade skatterna (se tabell 9.6).

För 2010 väntas budgetsaldot vara något starkare än det finansiella sparandet. Under perioden 2011–2014 förstärks budgetsaldot, men inte det finansiella sparandet, av antagna försäljningar av aktier om 25 miljarder kronor per år.

## 9.2 Utgifts- och inkomstförändringar

I detta avsnitt redovisas översiktligt budgeteffekterna dels av de reformer och den finansiering som föreslås eller aviseras i denna proposition och anslutande Vårtilläggsbudget för 2010, dels av de reformer och den finansiering som tidigare beslutats eller aviserats.[107] I redovisningen förutsätts, med några undantag, att de angivna anslagsförändringarna motsvaras av lika stora utgiftsförändringar.

### 9.2.1 Reformer sedan budgetpropositionen för 2010

I detta avsnitt redovisas översiktligt utgifts- och inkomstförändringar samt effekten på den offentliga sektorns finansiella sparande av de reformer som riksdagen beslutat om eller som regeringen föreslagit och aviserat sedan budgetpropositionen för 2010, inklusive aviseringar i denna proposition samt effekterna av förslagen i propositionen Vårtilläggsbudget för 2010 (prop. 2009/10:99) som lämnas i anslutning till denna proposition.

Utgifts- och inkomstförändringar samt effekten på den offentliga sektorns finansiella sparande av dessa förändringar framgår av tabell 9.7. Även effekterna av det beslut riksdagen har fattat efter budgetpropositionen för 2010 med anledning av propositionen Nyemission i SAS AB (publ) (prop. 2009/10:121, bet. 2009/10:FiU35, rskr. 2009/10:220) liksom effekterna av de förslag som lämnats i propositionen Rättvist och effektivt – förändringar i studiestödssystemet (prop. 2009/10:141) redovisas i tabell 9.7.

Sammantaget medför föreslagna och aviserade reformer en ökning av föreslagna anslagsmedel för 2010 med 3,7 miljarder kronor jämfört med budgetpropositionen för 2010. Den offentliga sektorns finansiella sparande beräknas, då även hänsyn tas till aviserade reformer på statsbudgetens inkomstsida samt låneramsförändringar och kommunal medfinansiering för infrastrukturinvesteringar, sammantaget minska med 3,8 miljarder kronor 2010. Försvagningen av de offentliga finanserna till följd av nya utgifts- eller inkomstförändringar uppgår till närmare 8 miljarder kronor 2014.

[107] Statsbudgetens utgifter och inkomster förändras även av andra anledningar än föreslagna eller aviserade utgifts- och inkomstförändringar, till exempel den makroekonomiska utvecklingen (se avsnitt 11.2 för förändring jämfört med 2009 års ekonomiska vårproposition samt avsnitt 8.2.2 för förändring jämfört med föregående år).

**Tabell 9.7 forts. Beslutade, föreslagna samt aviserade utgifts- och inkomstförändringar efter budgetpropositionen för 2010**

Endast poster med förändringar som har en utgifts- eller inkomsteffekt över 10 miljoner kronor särredovisas under respektive utgiftsområde.

| *Miljoner kronor* | | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **UO 27** | **Avgiften till Europeiska unionen** | | | | | |
| | **Summa anslagsförändringar**[4] | **3 695** | **-231** | **-739** | **774** | **296** |
| | | | | | | |
| ***Inkomst-minskningar*** | | | | | | |
| | Sänkt skatt för pensionärer | | 5 000 | 5 000 | 5 000 | 5 000 |
| | Slopad revisionsplikt | | 830 | 1 140 | 1 260 | 1 300 |
| | Bättre skattemässiga förutsättningar för biogas | | 18 | 15 | 15 | 15 |
| | Bättre skattemässiga förutsättningar för landansluten el | | 2 | 2 | 2 | 2 |
| | Förenklade momsregler till följd av ny redovisningslagstiftning | | 40 | 40 | 40 | 40 |
| | Höjd skatt på vattenkraftverk | | -600 | -600 | -600 | -600 |
| | Höjd stämpelskatt vid juridiska personers förvärv av fastigheter och tomträtter | | -500 | -500 | -500 | -500 |
| | Trängselskatt | | | | -1 047 | -1069 |
| | Nystartsjobb för äldre | 99 | 315 | 319 | 116 | |
| | **Summa inkomstminskningar** | **99** | **5 105** | **5 416** | **4 286** | **4 188** |
| | | | | | | |
| ***Övrigt*** | *Övriga reformer som påverkar finansiellt sparande för den offentliga sektorn*[5] | | | | | |
| | Låneramsförändring på grund av brukarfinansiering och medfinansiering av infrastruktur inom transportområdet | 741 | 1 302 | 1 862 | 1 373 | 3 382 |
| | Kommunal medfinansiering, infrastruktur | 370 | 595 | 957 | 575 | 4 |
| | **Summa övriga reformer som påverkar (minskar) det finansiella sparandet för den offentliga sektorn** | **1 111** | **1 902** | **2 844** | **1 988** | **3 426** |
| | | | | | | |
| ***Justering*** | **Statlig ålderspensionsavgift** | | **10** | **10** | **4** | |
| | **Kapitalinsatser i statliga bolag**[6] | **-1 100** | | | | |
| | **Förändring av det finansiella sparande för den offentliga sektorn**[4] | **-3 804** | **-6 786** | **-7 531** | **-7 052** | **-7 910** |

[1] Anslagsförändringar till följd av den makroekonomiska utvecklingen m.m. ingår ej.
[2] Inklusive ökningen av antalet högskoleplatser till Västra Götalandsregionen 2010 och 2011.
[3] Anslagsförändringen inkluderar effekterna av regeringens förslag i propositionen Nyemission i SAS AB (publ)(prop. 2009/10:121, bet. 2009/10:FiU35) med 1 100 miljoner kronor.
[4] Avrundningar gör att delsummorna inte alltid summerar.
[5] Varav utdelningen från Sveaskog AB förväntas minska med högst 100 miljoner kronor årligen från 2011 till följd av förslag i propositionen Förändrat uppdrag för Sveaskog AB (publ) (prop. 2009/10:169).
[6] Justering för effekter av regeringens förslag i propositionen Nyemission i SAS AB (publ) (prop. 2009/10:121, bet. 2009/10:FiU35) med 1 100 miljoner kronor då den offentliga sektorns finansiella sparande inte påverkas av en sådan transaktion.

### 9.2.2 Förändringar jämfört med föregående år

I tabell 9.8 redovisas de samlade budgeteffekterna i förhållande till föregående år av tidigare beslutade och aviserade reformer, nu aviserade reformer och finansieringen av dessa samt förslag i propositionen Vårtilläggsbudget för 2010 (prop. 2009/10:99). På så vis framgår på en övergripande nivå regeringens prioriteringar. De reformer som redovisas avser både statsbudgetens utgifts- och inkomstsida. Indirekta effekter på statsbudgetens inkomstsida av utgiftsreformer ingår inte.

Av tabell 9.8 framgår att de beräknade utgifterna på statsbudgeten, justerade för att redovisningsmässigt överensstämma med finansiellt sparande, ökar till följd av beslut med 14,0 miljarder kronor 2009 och med 20,5 miljarder kronor 2010 i förhållande till närmast föregående år. År 2011 och 2012 minskar utgifterna till följd av beslut med sammanlagt 23,8 miljarder kronor. Minskningen förklaras till stor del av att flera stora temporära stimulansåtgärder har införts, t.ex. stöd till kommuner och landsting samt satsningar på infrastruktur och utbildning. Dessa är sammantaget som störst 2010 och trappas sedan av i takt med att ekonomin återhämtar sig, vilket medför att utgifterna minskar mellan åren. År 2013 och 2014 minskar utgifterna till följd av beslut med sammanlagt 3,2 miljarder kronor. I avsnitt 8.2.2 (tabell 8.10) redovisas hur förändringen ser ut per utgiftsområde.

De beräknade inkomsterna minskar till följd av beslut på statsbudgetens inkomstsida med 35,0 miljarder kronor 2009, med 13,6 miljarder kronor 2010 och med 4,7 miljarder kronor 2011. År 2012 är inkomsterna i stort sett oförändrade. År 2013 och 2014 ökar inkomsterna till följd av beslut med sammanlagt 0,7 miljarder kronor för de två åren.

År 2009 och 2010 försämras de samlade offentliga finanserna främst till följd av sänkta skatter samt tillfälligt stöd till kommuner och landsting. År 2011 och 2012 förbättras de offentliga finanserna till följd av att de konjunkturrelaterade satsningarna på utgiftssidan, vilka sammantaget är som störst 2010, trappas av.

**Tabell 9.8 Utgifts- och inkomstförändringar 2009–2014 i förhållande till föregående år av tidigare beslutade och aviserade samt nu föreslagna och aviserade reformer inklusive finansieringar, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande**

*Miljarder kronor. Budgeteffekt i förhållande till föregående år.*

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| *Utgiftsreformer*[1] | | | | | | |
| Utgiftsförändringar, takbegränsade utgifter[2] | -1,53 | -5,45 | -9,10 | -3,69 | -0,43 | -0,24 |
| Justering för olika redovisningsprinciper i statsbudgeten och nationalräkenskaperna | 15,52 | 25,98 | -7,24 | -3,79 | -1,94 | -0,62 |
| varav stöd till kommuner och landsting[3] | -13,00 | 22,60 | -10,60 | 0,00 | 1,00 | 0,00 |
| varav lånefinansierade infrastrukturinvesteringar[4] | 21,09 | 3,04 | -0,78 | -2,39 | -2,75 | -0,04 |
| **Summa utgiftsförändringar, enligt nationalräkenskapernas redovisning**[5] | **13,99** | **20,53** | **-16,34** | **-7,48** | **-2,37** | **-0,85** |
| *Inkomstreformer*[1] | | | | | | |
| **Skatt på arbete** | **-42,26** | **-14,74** | **-5,00** | **0,09** | **0,05** | **0,00** |
| *varav föreslagna/aviserade i denna proposition* | 0,00 | 0,00 | -5,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| *varav föreslagna/aviserade i budgetpropositionen för 2010* | 0,00 | -15,07 | -0,14 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| *varav föreslagna/aviserade i 2009 års vårproposition* | -3,95 | -0,01 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| *varav föreslagna/aviserade i budgetpropositionen för 2009* | -31,64 | 0,29 | 0,14 | 0,09 | 0,05 | 0,00 |
| *varav i tidigare propositioner* | -6,67 | 0,05 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| **Skatt på kapital** | **1,08** | **1,32** | **1,38** | **-0,25** | **-0,06** | **0,02** |
| *varav föreslagna/aviserade i denna proposition* | 0,00 | 0,00 | 1,32 | -0,31 | -0,12 | -0,04 |
| *varav föreslagna/aviserade i budgetpropositionen för 2010* | 0,00 | 0,75 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| *varav föreslagna/aviserade i 2009 års vårproposition* | 0,32 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| *varav föreslagna/aviserade i budgetpropositionen för 2009* | 0,00 | 0,23 | 0,06 | 0,06 | 0,06 | 0,06 |
| *varav i tidigare propositioner* | 0,76 | 0,34 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| **Skatt på konsumtion och insatsvaror** | **-0,30** | **-0,20** | **-0,06** | **-0,05** | **1,00** | **-0,04** |
| *varav föreslagna/aviserade i denna proposition* | 0,00 | 0,00 | -0,06 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| *varav föreslagna/aviserade i budgetpropositionen för 2010* | 0,00 | 0,08 | 0,00 | -0,05 | 1,00 | -0,04 |
| *varav föreslagna/aviserade i 2009 års vårproposition* | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| *varav föreslagna/aviserade i budgetpropositionen för 2009* | 0,04 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| *varav i tidigare propositioner* | -0,34 | -0,28 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| **Skatteadministrativa frågor** | **0,00** | **-0,05** | **0,00** | **0,00** | **0,00** | **0,00** |
| *varav föreslagna/aviserade i denna proposition* | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| *varav föreslagna/aviserade i budgetpropositionen för 2010* | 0,00 | -0,05 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| **Summa skattereformer, brutto** | **-41,48** | **-13,67** | **-3,68** | **-0,21** | **0,99** | **-0,02** |
| **Summa indirekta effekter av skatter** | **7,36** | **0,61** | **-1,02** | **0,00** | **-0,22** | **-0,01** |
| *varav föreslagna/aviserade i denna proposition* | 0,00 | 0,00 | -1,05 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| *varav föreslagna/aviserade i budgetpropositionen för 2010* | 0,00 | 0,30 | 0,03 | 0,00 | -0,22 | -0,01 |
| *varav föreslagna/aviserade i 2009 års vårproposition* | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| *varav föreslagna/aviserade i budgetpropositionen för 2009* | 6,87 | 0,29 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| *varav i tidigare propositioner* | 0,49 | 0,02 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| **Övriga inkomstreformer** | **-0,85** | **-0,55** | **0,00** | **0,00** | **0,00** | **0,00** |
| *varav föreslagna/aviserade i denna proposition* | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| *varav föreslagna/aviserade i budgetpropositionen för 2010* | 0,00 | -0,05 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| *varav föreslagna/aviserade i 2009 års vårproposition* | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| *varav föreslagna/aviserade i budgetpropositionen för 2009* | -1,30 | -1,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| *varav i tidigare propositioner* | 0,45 | 0,50 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| **Summa inkomstreformer, netto** | **-34,97** | **-13,61** | **-4,70** | **-0,21** | **0,77** | **-0,03** |
| **Utgifts- och inkomstreformer, försvagning av offentliga sektorns finansiella sparande**[1,5] | **48,96** | **34,14** | **-11,64** | **-7,27** | **-3,14** | **-0,82** |

De offentliga finanserna påverkas av en rad andra faktorer utöver de automatiska stabilisatorerna och den diskretionära finanspolitiken i statsbudgeten. Exempel på sådana faktorer är BNP-tillväxtens sammansättning, förändringar i kapitalinkomster och ränteutgifter till följd av förändringar av den offentliga sektorns tillgångar och skulder, ränteläget, transfereringsutgifternas utveckling på grund av den demografiska utvecklingen och beteendeförändringar. Slutligen påverkas de offentliga finanserna av beslut inom den kommunala sektorn.

Förändringen i det strukturella sparandet brukar användas som en indikator på finanspolitikens inriktning. Denna indikator omfattar, som framgår av tabell 10.2, inte bara diskretionär finanspolitik i statsbudgeten utan även andra saldopåverkande faktorer. Det kan gälla förändringar i kommunsektorns sparande, t.ex. på grund av förändrad kommunal utdebitering, och förändringar i det offentliga sparandet som beror på strukturella förändringar i ekonomin. Om förändringen i det strukturella sparandet är noll, indikerar det att finanspolitiken har en neutral effekt på resursutnyttjandet i ekonomin. Om det strukturella sparandet i stället ökar eller minskar indikerar det att finanspolitiken har en åtstramande respektive expansiv effekt på resursutnyttjandet.

**Tabell 10.2 Indikatorer för impuls till efterfrågan**

*Årlig förändring, procent av BNP*

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|
| **Finansiellt sparande** | **-1,3** | **1,1** | **1,4** | **0,9** | **0,9** |
| varav | | | | | |
| Automatiska stabilisatorer | 0,5 | 0,8 | 0,5 | 0,4 | 0,5 |
| Engångseffekter | -0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Extraordinära kapitalvinster | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| **Strukturellt sparande** | **-1,8** | **0,3** | **0,8** | **0,5** | **0,4** |
| varav | | | | | |
| Diskretionär finanspolitik[1] | -1,1 | 0,3 | 0,2 | 0,1 | 0,0 |
| Kapitalkostnader, netto | -0,2 | -0,1 | -0,1 | 0,0 | -0,1 |
| Kommunsektorns finanser | 0,2 | -0,4 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Övrigt | -0,8 | 0,3 | 0,7 | 0,4 | 0,4 |
| BNP-gap, förändring i procentenheter | 0,9 | 1,4 | 1,0 | 0,8 | 0,9 |

[1] Avser utgifts- och inkomstförändringar 2010–2014 i förhållande till tidigare år av beslutade, föreslagna och aviserade reformer (se tabell 9.8).
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 10.2 visar förändringen av det finansiella sparandet nedbrutet på olika faktorer, samt finanspolitikens inriktning mätt med förändringen av det strukturella sparandet. Genomförda åtgärder om ca 35 miljarder kronor för 2010 är en bidragande orsak till att det strukturella sparandet sjunker med 1,8 procent av BNP. Detta motverkar en varaktig nedgång i sysselsättningen samtidigt som efterfrågan hålls uppe i den djupa lågkonjunkturen. De vidtagna åtgärderna är därför förenliga med en ansvarsfull finanspolitik.

### Sverige blir sannolikt inte föremål för ett underskottsförfarande

I budgetpropositionen för 2010 gjordes bedömningen att Sverige skulle kunna bli föremål för ett så kallat underskottsförfarande. Eftersom prognosen nu pekar på att det finansiella sparandet i den offentliga sektorn i Sverige 2010 ligger väl över underskottsgränsens tre procent av BNP förefaller detta inte längre troligt.

Enligt de fördragsfästa kriterierna i stabilitets- och tillväxtpakten får underskott i den offentliga sektorns finansiella sparande inte vara större än 3 procent av BNP. Ett underskottsförfarande sker i flera steg för att se till att det berörda medlemslandet vidtar åtgärder för att komma tillrätta med för stora underskott. Till att börja med undersöker kommissionen om de undantag som nämns i fördraget kan tillämpas. EU-kommissionen ska därvid granska om överskridandet av referensvärdet är exceptionellt, tillfälligt och om underskottet ligger nära 3 procent av BNP. Alla tre villkoren måste vara uppfyllda för att ett land inte ska bli föremål för ett underskottsförfarande.

År 2008 var det endast två av EU:s 27 medlemsländer som inte uppfyllde kraven i Stabilitets- och tillväxtpakten. Enligt en prognos från kommissionen kommer nästan samtliga medlemsländer att ha underskott som är större än 3 procent av BNP både 2009 och 2010. De kraftigt försämrade offentliga finanserna i många EU-länder ställer krav på ett trovärdigt återställande. Det finns annars en stor risk att länderna inte klarar framtida offentliga åtaganden och att de dessutom går in i nästa lågkonjunktur med betydligt sämre offentliga finanser än vad som var fallet när dagens nedgång inleddes. De underskott som uppstår till följd av den djupa långkonjunkturen måste vara tillfälliga och hanterbara för att förtroendet för de europeiska ekonomierna ska kunna upprätthållas.

### 13.1.2 Viss verksamhet inom migrationsområdet vid utlandsmyndigheterna

**Regeringens förslag:** De ändamål och verksamheter som avser uppgifter inom migrationsområdet vid vissa utlandsmyndigheter och som finansieras från det under utgiftsområde 1 Rikets styrelse uppförda anslaget 4:1 *Regeringskansliet m.m.* flyttas till utgiftsområde 8 Migration.

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringskansliet ansvarar för anställning av personer som utför uppgifter inom migrationsområdet vid vissa utlandsmyndigheter. I syfte att få en effektivare resursanvändning samt ett tydligare verksamhetssamband mellan de arbetsuppgifter som utförs av dessa personer och de arbetsuppgifter som utförs av Migrationsverket, ges i stället Migrationsverket ansvar för dessa uppgifter.

Av detta skäl föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som avser arbetsuppgifter inom migrationsområdet vid vissa utlandsmyndigheter överförs från det under utgiftsområde 1 Rikets styrelse uppförda anslaget 4:1 *Regeringskansliet m.m.* till utgiftsområde 8 Migration.

För de beräknade utgiftsramarna för 2011 innebär förslaget att utgiftsområde 8 Migration ökar med 17 500 000 ~~miljoner~~ kronor och att utgiftsområde 1 Rikets styrelse minskar med motsvarande belopp.

### 13.1.3 Myndighet för skydd av barn och unga från skadlig mediepåverkan

**Regeringens förslag:** De ändamål och verksamheter som avser Medierådet och som finansieras från det under utgiftsområde 1 Rikets styrelse uppförda anslaget 4:1 *Regeringskansliet m.m.* flyttas till utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.

**Skälen för regeringens förslag:** I en kommande proposition om förändringar i filmcensuren bedömer regeringen att en ny myndighet bör inrättas med uppgift att skydda barn och unga mot skadlig mediepåverkan samt att besluta om åldersgränser för film som ska visas offentligt för barn. Myndigheten kommer bl.a. att ta över Medierådets verksamhet.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som avser Medierådet överförs från det under utgiftsområde 1 Rikets styrelse uppförda anslaget 4:1 *Regeringskansliet m.m.* till utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.

För de beräknade utgiftsramarna för 2011 innebär förslaget att utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid ökar med 6 255 000 kronor och att utgiftsområde 1 Rikets styrelse minskar med motsvarande belopp.

### 13.1.4 Taltidningsnämndens uppgifter

**Regeringens förslag:** De ändamål och verksamheter som avser Taltidningsnämndens uppgifter och som finansieras från det under utgiftsområde 1 Rikets styrelse m.m. uppförda anslaget 8:1 *Presstödsnämnden och Taltidningsnämnden* samt de ändamål och verksamheter som avser stöd till taltidningar och som finansieras från det under utgiftsområde 1 Rikets styrelse m.m. uppförda anslaget 8:3 *Stöd till radio- och kassettidningar* flyttas till utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.

**Skälen för regeringens förslag:** I regeringens proposition om en ny radio- och tv-lag (prop. 2009/10:115) bedömer regeringen att Taltidningsnämnden bör avvecklas som myndighet och att dess verksamhet förs över till Talboks- och punktskriftsbiblioteket.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som avser Taltidningsnämndens uppgifter och som finansieras från det under utgiftsområde 1 Rikets styrelse m.m. uppförda anslaget 8:1 *Presstödsnämnden och Taltidningsnämnden*, samt de ändamål och den verksamhet som avser stöd till taltidningar och som finansieras från det under utgiftsområde 1 Rikets styrelse m.m. uppförda anslaget 8:3 *Stöd till radio- och kassettidningar*, flyttas till utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.

För de beräknade utgiftsramarna för 2011 innebär förslaget att utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid ökar med 126 456 000 kronor och att utgiftsområde 1