

Regeringens proposition 2010/11:1

Budgetpropositionen för 2011

Förslag till statsbudget för 2011, finansplan och skattefrågor m.m.



Regeringens proposition 2010/11:1

Budgetpropositionen för 2011

Regeringen överlämnar härmed enligt 9 kap. 6 § regeringsformen sitt förslag till statsbudget för budgetåret 2011 och föreslår att riksdagen beräknar inkomster och beslutar om utgifter för staten i enlighet med de specifikationer som fogats till förslaget.

Stockholm den 8 oktober 2010

Fredrik Reinfeldt

Anders Borg
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen lämnar regeringen sitt förslag till statsbudget för 2011 och föreslår att riksdagen beräknar inkomster och beslutar om utgifter för staten i enlighet med de specifikationer som fogats till förslaget. Vidare presenteras förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken, förslag till budgetpolitiska mål och förslag till hur utgifterna 2011 ska fördelas på utgiftsområden.

Regeringen lämnar också förslag och bedömningar avseende skatteområdet.

Regeringen presenterar vidare en prognos för statsbudgeten för 2010.

I bilaga 1 redovisas en specifikation av statsbudgetens utgifter och inkomster för 2011.

Förslag till statsbudget för 2011

Utgifter

Tusental kronor

Utgiftsområde 1	Rikets styrelse	11 632 895
Utgiftsområde 2	Samhällsekonomi och finansförvaltning	12 998 129
Utgiftsområde 3	Skatt, tull och exekution	10 008 981
Utgiftsområde 4	Rättsväsendet	36 757 653
Utgiftsområde 5	Internationell samverkan	2 001 841
Utgiftsområde 6	Försvar och samhällets krisberedskap	45 306 118
Utgiftsområde 7	Internationellt bistånd	30 512 985
Utgiftsområde 8	Migration	7 157 361
Utgiftsområde 9	Hälsovård, sjukvård och social omsorg	60 066 950
Utgiftsområde 10	Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	93 840 789
Utgiftsområde 11	Ekonomisk trygghet vid ålderdom	40 624 493
Utgiftsområde 12	Ekonomisk trygghet för familjer och barn	73 092 355
Utgiftsområde 13	Integration och jämställdhet	6 027 600
Utgiftsområde 14	Arbetsmarknad och arbetsliv	69 631 844
Utgiftsområde 15	Studiestöd	23 472 135
Utgiftsområde 16	Utbildning och universitetsforskning	54 531 516
Utgiftsområde 17	Kultur, medier, trossamfund och fritid	12 194 817
Utgiftsområde 18	Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	1 282 195
Utgiftsområde 19	Regional tillväxt	3 509 701
Utgiftsområde 20	Allmän miljö- och naturvård	5 128 861
Utgiftsområde 21	Energi	2 870 194
Utgiftsområde 22	Kommunikationer	40 124 753
Utgiftsområde 23	Areella näringar, landsbygd och livsmedel	17 866 635
Utgiftsområde 24	Näringsliv	5 473 580
Utgiftsområde 25	Allmänna bidrag till kommuner	88 024 654
Utgiftsområde 26	Statsskuldsräntor m.m.	25 970 000
Utgiftsområde 27	Avgiften till Europeiska unionen	30 637 317
Summa utgiftsområden		810 746 352
Minskning av anslagsbehållningar		-1 508 421
Summa utgifter		809 237 931
Myndigheters m.fl. in- och utlåning i Riksgäldskontoret, netto		-4 473 000
Kassamässig korrigerings		22 319 000
Summa		827 083 931

Inkomster

Tusental kronor

Inkomsttyp 1000	Statens skatteinkomster	798 460 190
Inkomsttyp 2000	Inkomster av statens verksamhet	50 457 400
Inkomsttyp 3000	Inkomster av försåld egendom	25 000 000
Inkomsttyp 4000	Återbetalning av lån	1 490 900
Inkomsttyp 5000	Kalkylmässiga inkomster	10 927 400
Inkomsttyp 6000	Bidrag m.m. från EU	13 092 400
Inkomsttyp 7000	Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet	-66 315 128
Inkomsttyp 8000	Utgifter som redovisas som krediteringar på skattekonto	-125 000
Summa inkomster		832 988 162

Beräknat lånebehov	-5 904 231
Summa	827 083 931

Innehållsförteckning

1	Finansplan	21
1.1	Politiska utgångspunkter och sammanfattning.....	21
1.2	Övergripande mål för den ekonomiska politiken	27
1.3	Svensk ekonomi	28
1.3.1	Återhämtningen i världen fortsätter trots statsfinansiella problem.....	29
1.3.2	Svensk BNP ökar starkt 2010 och 2011	29
1.3.3	Tydlig återhämtning på arbetsmarknaden	30
1.3.4	En mer stabil finansmarknad.....	30
1.3.5	Risker för en svagare utveckling	31
1.4	Läget i de offentliga finanserna	35
1.4.1	Det finansiella sparandet stärks snabbt	35
1.5	Reformutrymme och vägen till överskott	36
1.5.1	Betydelsen av att snabbt komma tillbaka till överskott.....	36
1.5.2	Utrymme för nya åtgärder	36
1.6	Utmaningar för svensk ekonomi	39
1.6.1	Utmaningar för stabiliseringspolitiken.....	39
1.6.2	Utmaningar för strukturpolitiken	39
1.6.2.1	Ökad varaktig sysselsättning.....	40
1.6.2.2	Utbildning för högre välfärd	43
1.6.2.3	Finansiering av välfärden	43
1.6.2.4	Klimatutmaningen	44
1.6.2.5	Globalisering och konkurrenskraft.....	45
1.6.3	Utmaningar för fördelningspolitiken	50
1.7	Regeringens politik för tillväxt och full sysselsättning.....	51
1.7.1	Finanspolitikens allmänna inriktning	51
1.7.2	Stabiliseringspolitiska överväganden	51
1.7.3	Regeringens satsningar i denna proposition.....	52
1.7.3.1	Full sysselsättning och minskat utanförskap	52
1.7.3.2	Ökad kunskap	54
1.7.3.3	Värna och utveckla välfärden och minska krisens ofärdseffekter	55
1.7.3.4	Förbättra miljö och klimat	58
1.7.3.5	Övriga satsningar	58
1.7.4	Regeringens reformambitioner under mandatperioden	59
1.8	Ekonomiska effekter av regeringens politik.....	62
1.8.1	Långsiktiga sysselsättningseffekter av regeringens politik.....	62
1.8.2	Effekter på kort sikt av regeringens politik.....	64
1.8.3	Fördelningseffekter av regeringens politik	64
2	Förslag till riksdagsbeslut	69

3	Lagförslag	73
3.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1920) om allmän löneavgift.....	73
3.2	Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)	74
3.3	Förslag till lag om ändring i socialavgiftslagen (2000:980)	76
4	Budgetpolitiska mål, reformutrymme och förslag till utgiftstak	81
4.1	Kriterier för en väl avvägd finanspolitik.....	81
4.1.1	Det finanspolitiska ramverket är en grund för en ansvarsfull finanspolitik	82
4.1.2	Principer för avstämning av finanspolitiken mot överskottsmålet.....	82
4.1.3	Principer för avstämning mot utgiftstaket.....	85
4.2	Uppföljning av överskottsmålet	86
4.2.1	Bakåtblickande analys av måluppfyllelsen.....	86
4.2.2	Framåtblickande analys av måluppfyllelsen	86
4.2.3	Bedömning av reformutrymmet	87
4.3	Uppföljning av utgiftstaket för staten.....	90
4.4	Finanspolitikens effekter på efterfrågan	92
4.5	Tekniska justeringar av utgiftstaket för staten 2010–2014 samt förslag till utgiftstak för staten 2013 och 2014	94
4.6	Uppföljning av god ekonomisk hushållning och det kommunala balanskravet.....	99
5	Den makroekonomiska utvecklingen	103
5.1	Global och finansiell ekonomi.....	104
5.2	Svensk efterfrågan.....	108
5.3	Produktion	111
5.4	Arbetsmarknad	112
5.5	Löner	118
5.6	Inflation och reporänta	119
5.7	Risker och alternativscenarier	120
6	Skattefrågor	127
6.1	Riktlinjerna för skattepolitiken, särskilt frågan om enhetlig beskattning.....	127
6.2	Skatter på arbetsinkomster – förvärsinkomstbeskattningen	129
6.2.1	Effekter av jobbskatteavdrag m.m.....	129
6.2.2	Ytterligare skattesänkning för pensionärer.....	132
6.2.3	Skattefrihet för alkohol i förmånsbilar	138
6.3	Skatter på arbetsinkomster – socialavgifter m.m.....	138
6.3.1	Förändrade nivåer för socialavgifter	138
6.4	Skatt på kapitaläggande – kapital- och egendomsskatter	139
6.4.1	Förenklad beskattning av värdepapper genom investeringssparkonto	139
6.4.2	Reformerad beskattning av investeringsfonder	139
6.4.3	Höjt schablonavdrag vid andrahandsuthyrning av bostäder.....	140
6.4.4	Utredning om fastighetstaxeringens framtid.....	142
6.5	Skatt på kapitalanvändning – företagsskatter	142
6.5.1	Utredning om nystartzoner	142
6.6	Skatter på konsumtion m.m. – energi- och miljöskatter.....	143

6.6.1	Fortsatt arbete med effektivare skatter på klimat- och energiområdet	143
6.6.2	Ökad låginblandning av biodrivmedel för förbättrad miljö	143
6.6.3	Omräkning av energiskatten på el efter prisutveckling (indexering)	144
6.7	Skatter på konsumtion m.m. – övriga punktskattefrågor.....	145
6.7.1	Utredning om vissa förändringar av trängselskatten.....	145
6.7.2	Reformerad beskattning av cigaretter.....	145
6.7.3	Reklamskatten.....	146
6.8	Skatter på konsumtion – mervärdesskatt	147
6.8.1	Mervärdesskatten och den ideella sektorn	147
6.9	Fortsatt stöd till skatteforskning.....	147
6.10	Offentligfinansiella effekter av ändrade skatte- och avgiftsregler ...	148
7	Inkomster.....	153
7.1	Offentliga sektorns skatteintäkter.....	153
7.1.1	Skatt på arbete	155
7.1.2	Skatt på kapital	159
7.1.3	Skatt på konsumtion och insatsvaror.....	161
7.1.4	Skattekvoten.....	164
7.2	Statsbudgetens inkomster	164
7.2.1	Skatteinkomster	164
7.2.2	Övriga inkomster	164
7.2.3	Ändrad redovisning av inkomstitlar	166
7.3	Jämförelse med prognosen i 2010 års ekonomiska vårproposition och uppföljning av statsbudgeten för 2009 och 2010.....	167
7.3.1	Jämförelse med prognosen i 2010 års ekonomiska vårproposition	167
7.3.2	Uppföljning av statsbudgeten för 2009 och 2010.....	170
8	Utgifter	175
8.1	Statsbudgetens utgifter och takbegränsade utgifter	175
8.1.1	Utgiftsramar för 2011	176
8.1.2	Utgifter 2010–2014	177
8.1.3	Utvecklingen av de takbegränsade utgifterna 2009–2014	180
8.2	Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med 2010 års ekonomiska vårproposition.....	185
8.2.1	Nya föreslagna och aviserade reformer för perioden 2011–2014.....	187
8.2.2	Övriga utgiftsförändringar jämfört med 2010 års ekonomiska vårproposition	201
8.2.3	Pris- och löneomräkning	203
8.2.4	Förbättrad beräkning av försvarsprisindex.....	205
8.3	Uppföljning av statsbudgetens utgifter och takbegränsade utgifter 2010	208
8.3.1	Utgiftsprognos 2010.....	208
9	Det ekonomiska läget i kommunsektorn	217
9.1	Kommunsektorns inkomster	217
9.1.1	Kommunsektorns skatteintäkter	218
9.1.2	Tillfälliga statsbidrag håller uppe inkomsterna 2010 och 2011	218
9.2	Kommunsektorns utgifter.....	219

9.2.1	Kommunal konsumtion i löpande priser	220
9.2.2	Kommunal konsumtion i fasta priser	220
9.3	Demografi och kostnader i förskola, grundskola och äldreomsorg	222
9.4	Finansiellt sparande och ekonomiskt resultat	224
9.5	Arbetade timmar och sysselsättning i den kommunalt finansierade verksamheten	226
10	Den offentliga sektorns finanser, statsbudgetens saldo och statsskuld.....	231
10.1	Utgifts- och inkomstförändringar.....	231
10.2	Den offentliga sektorns finansiella sparande	234
10.2.1	Statens finanser.....	235
10.2.2	Ålderspensionssystemet.....	239
10.2.3	Kommuner och landsting.....	239
10.3	Den ekonomiska ställningen.....	240
10.3.1	Den ekonomiska ställningen är stark	240
10.3.2	Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet (nettoställning) är positiv.....	241
10.3.3	Statsskulden minskar åter 2010	242
10.3.4	Den konsoliderade bruttoskulden ("Maastrichtskulden") minskar under prognosperioden.....	243
10.4	Stora underskott i offentliga finanserna i EU.....	244
10.5	Jämförelse med prognosen i 2010 års ekonomiska vårproposition.....	244
10.5.1	Den offentliga sektorns finansiella sparande starkare än beräknat i 2010 års ekonomiska vårproposition	244
10.5.2	Statsbudgetens saldo jämfört med 2010 års ekonomiska vårproposition.....	245
10.6	Beräkning av den offentliga sektorns utgifter	245
11	Lån, garantier och bemyndiganden.....	249
11.1	Finansiering av anläggningstillgångar och rörelsekapital.....	249
11.1.1	Låneramar för 2011.....	249
11.1.2	Räntekontokrediter för 2011	251
11.1.3	Övrig utlåning från Riksgäldskontoret	251
11.2	Statliga garantier	252
11.3	Beställningsbemyndiganden.....	254
11.4	Bemyndigande för ramanslag.....	256
12	Granskning, kontroll och ekonomisk styrning.....	259
12.1	Finanspolitiska rådet	259
12.1.1	Mål och inriktning för finanspolitiken.....	259
12.1.2	Långsiktigt hållbar tillväxt och långsiktigt hög sysselsättning	260
12.1.3	Tydlighet i grunderna för den ekonomiska politiken	263
12.2	Revision.....	264
12.2.1	Inledning	264
12.2.2	Årlig revision	264
12.2.3	Effektivitetsrevision	265
12.2.4	Riksrevisionens årliga rapport	274
12.3	Intern styrning och kontroll samt internrevision.....	277
12.3.1	Intern styrning och kontroll.....	277
12.3.2	Internrevision	278

12.4	Arbetet mot felaktiga utbetalningar	279
12.4.1	Regelförändringar	279
12.4.2	Utredningar	279
12.4.3	Uppdrag till myndigheter.....	280
12.4.4	Övrig verksamhet.....	281
12.5	Utvecklingen av den ekonomiska styrningen i staten	281
12.5.1	Utvecklingen av den finansiella styrningen.....	281
12.5.2	Nya förutsättningar för resultatstyrningen.....	282
12.6	Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket	283

Bilagor

- Bilaga 1 Specifikation av statsbudgetens utgifter och inkomster 2011*
- Bilaga 2 Tabellsamling makroekonomisk utveckling och offentliga finanser*
- Bilaga 3 Ekonomisk jämställdhet mellan kvinnor och män*

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 8 oktober 2010

Tabellförteckning

Utgifter	4
Inkomster	5
1.1 Nyckeltal för svensk ekonomi.....	23
1.2 Reformerna i budgetpropositionen för 2011.....	25
1.4 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser.....	35
1.5 Finansiellt sparande samt indikatorer för avstämning mot överskottsmålet.....	37
1.6 Utgiftstak för staten 2010–2014.....	38
1.7 Reformerna i budgetpropositionen för 2011.....	52
1.8 Skattesänkning till följd av förhöjt grundavdrag.....	56
1.9 Långsiktiga effekter av regeringens politik.....	63
4.1 Finansiellt sparande i offentlig sektor samt indikatorer för avstämning mot överskottsmålet.....	86
4.2 Preliminärt reformutrymme 2012–2014 om det strukturella sparandet ska vara exakt 2 procent av BNP 2014	90
4.3 Ursprungliga och faktiska utgiftstak 2000–2012	91
4.4 Indikatorer för impuls till efterfrågan.....	93
4.5 Tekniska justeringar av utgiftstaket för staten 2010–2014	94
4.6 Utgiftstak för staten 2010–2014.....	97
5.1 Nyckeltal.....	103
5.2 Försörjningsbalans	109
5.3 Näringslivets produktion.....	112
5.4 Arbetsmarknad.....	113
5.5 Sysselsättning i sektorer.....	116
5.6 Löner och inflation.....	119
5.7 Nyckeltal, alternativscenario 1 med svagare internationell utveckling.....	122
5.8 Nyckeltal, alternativscenario 2 med snabbare återhämtning	123
6.1 Procentuell förändring: Sysselsatta, arbetstid och årsarbetstimmar. Självfinansieringsgrad i procent.	130
6.2 Nuvarande särskilt belopp och nytt särskilt belopp för personer över 65 år (beskattningsår 2011)	135
6.3 Förhöjt grundavdrag för personer över 65 år (beskattningsår 2011).....	135
6.4 Förhöjt grundavdrag för personer över 65 år (beskattningsår 2011).....	135
6.5 Skattesänkning i kronor per år genom förslaget om ytterligare förhöjt grundavdrag för personer över 65 år, vid olika inkomst- och kommunalskattenivåer.....	136
6.6 Total skattesänkning i kronor per år till följd av det förhöjda grundavdraget (steg 1 och 2) och förslaget om ytterligare förhöjt grundavdrag (steg 3) för olika inkomstnivåer vid genomsnittlig kommunalskatt (31,56 procent)	136
6.7 Arbetsgivaravgifter 2010 och 2011 enligt regeringens förslag.....	139
6.8 Egenavgifter 2010 och 2011 enligt regeringens förslag.....	139
6.9 Indexräkning av skattesatserna på el för 2011, inklusive mervärdesskatt	145

6.10 Offentligfinansiella effekter av ändrade skatteregler. Bruttoeffekt år 2011, periodiserad nettoeffekt år 2011–2014 samt varaktig effekt	150
7.1 Totala skatteintäkter jämfört med prognosen i 2010 års ekonomiska vårproposition	154
7.2 Bruttoeffekter av ändrade skatte- och avgiftsregler	154
7.3 Skatt på arbete.....	155
7.4 Offentliga sektorns skatteintäkter och statsbudgetens inkomster	156
7.5 Faktisk och underliggande utveckling av kommunernas skatteunderlag.....	158
7.6 Skattereduktioner	159
7.7 Nedsättningar av arbetsgivar- och egenavgifter.....	159
7.8 Fastighetsskatt och kommunal fastighetsavgift.....	161
7.9 Skatt på konsumtion och insatsvaror	161
7.10 Skattekvot	164
7.11 Prognosändringar för skatt på arbete jämfört med 2010 års ekonomiska vårproposition	168
7.12 Aktuell prognos jämfört med 2010 års ekonomiska vårproposition samt statsbudgeten för 2009 och 2010.....	169
7.13 Antaganden och förändringar jämfört med 2010 års ekonomiska vårproposition	170
7.14 Regeländringar på skatteområdet, bruttoeffekter i förhållande till föregående år.....	172
8.1 Utgifter på statsbudgetens utgiftsområden och takbegränsade utgifter 2009–2014	176
8.2 Utgiftsramar 2011.....	177
8.3 Utgifter per utgiftsområde 2009–2014.....	179
8.4 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med föregående år	180
8.5 Generella statsbidrag till kommunsektorn 2009–2014 jämfört med budgetpropositionen för 2009	180
8.6 Utgiftsförändringar 2010–2014 i förhållande till föregående år till följd av tidigare beslutade, aviserade och nu föreslagna reformer och finansieringar	181
8.7 Helårsekvivalenter, 20–64 år, i vissa ersättningsystem.....	183
8.8 Volymer inom olika transfereringssystem.....	184
8.9 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med 2010 års ekonomiska vårproposition	185
8.10 Förändring av utgiftsramar 2011–2014 jämfört med 2010 års ekonomiska vårproposition	186
8.11 Föreslagna och aviserade utgiftsförändringar	198
Fortsättning av 8.11 Föreslagna och aviserade utgiftsförändringar.....	199
Fortsättning av 8.11 Föreslagna och aviserade utgiftsförändringar.....	200
Fortsättning av 8.11 Föreslagna och aviserade utgiftsförändringar.....	201
8.12 Volymer 2011–2014	202
8.13 Pris- och löneomräkning för 2011	205
8.14 Omräkning av försvarets materielanslag	207
8.15 Takbegränsade utgifter 2010	209
8.16 Beräknad förändring av anslagsbehållningar 2010	212
8.17 Utgifter 2010.....	213
9.1 Löner och arbetade timmar.....	218
9.2 Skatter och statsbidrag	218
9.3 Faktisk utveckling av statsbidrag.....	219
9.4 Utgifter för kommuner och landsting.....	219

9.5 Kommunsektorns finanser	224
9.6 Beslutade och föreslagna generella statsbidrag till kommunsektorn fr.o.m. 2009 års ekonomiska vårproposition	225
9.7 Antal arbetade timmar i kommunalt finansierad verksamhet (kalenderkorrigerade)	226
10.1 Föreslagna och aviserade utgifts- och inkomstförändringar 2010–2014, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande	232
10.2 Utgifts- och inkomstförändringar 2010–2014 i förhållande till föregående år av tidigare beslutade och aviserade samt föreslagna och aviserade reformer och finansieringar, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande	233
10.3 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser.....	234
10.4 Skatter och avgifter	234
10.5 Den offentliga sektorns utgifter.....	235
10.6 Statens inkomster och utgifter	235
10.7 Statens finansiella sparande och budgetsaldo	235
10.8 Statsbudgetens saldo 2009–2014	236
10.9 Statsbudgetens saldo samt justering för större engångseffekter 2009–2014	238
10.10 Ålderspensionssystemet (inkomstpensionen)	239
10.11 Kommunsektorns finanser	239
10.12 Den offentliga sektorns tillgångar och skulder	240
10.13 Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet.....	242
10.14 Statsskuldens förändring 2009–2014.....	243
10.15 Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld	243
10.16 Aktuell prognos och förändringar jämfört med 2010 års ekonomiska vårproposition	245
10.17 Förändring av statsbudgetens saldo 2010–2014 jämfört med 2010 års ekonomiska vårproposition.....	245
11.1 Låneram för 2011.....	250
11.2 Investeringslån och låneramar 2002–2010	250
11.3 Räntekontokreditram för 2011.....	251
11.4 Övriga kreditramar 2011.....	252
11.5 Garantiramar och utfärdade garantier.....	253
11.6 Anslag vars ändamål 2011 omfattar garantiverksamhet	254
11.7 Sammanfattande redovisning av beställningsbemyndiganden avseende 2011 ...	255
12.1 Slutbehandlade granskningsrapporter.....	266

Diagramförteckning

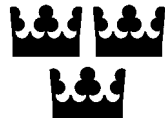
1.1 Arbetslöshet.....	23
1.2 Sysselsättning.....	23
1.3 Svensk BNP.....	29
1.3 Nyckeltal.....	30
1.4 Arbetslöshet.....	30
1.5 Okonsoliderad offentlig bruttoskuld, procent av BNP, 1970-2011	32
1.6 Utvecklingen av den konsoliderade bruttoskulden innefattande de hitintills annonserade budgetförstärkningarna, Sverige och EMU-länderna, procent av BNP	33
1.7 Finansiellt sparande och BNP-gap.....	36
1.8 Arbetskraften och sysselsatta	40
1.9 Arbetslöshet.....	40
1.10 Lediga jobb per kvartal	40
1.11 Anställningsplaner och sysselsättning.....	41
1.12 Kvarstående arbetslösa och deltagare i program med en inskrivningstid på mer än två år.....	41
1.13 Sysselsättning i EU och i Sverige 2009.....	48
1.14 Inkomstspridningens utveckling	50
1.15 Inkomstutveckling för olika grupper 1991–2011, (Justerad disponibel inkomst kr)	50
1.16 Andel med inkomster under 60 procent av medianen 2010.....	50
1.17 Varaktig sysselsättningsgrad, 16–64 år, med och utan regeringens politik.....	63
1.18 Fördelningseffekter av regeringens politik 2006-2010 samt regeringens förslag i BP 11, procentuell förändring av justerad disponibel inkomst.....	64
1.19 Fördelningseffekter av regeringens förslag i BP 11, procentuell förändring av justerad disponibel inkomst	64
1.20 Fördelningseffekter av regeringens reformambitioner 2011–2014, procentuell förändring av justerad disponibel inkomst	65
4.1 Finansiellt sparande och BNP-gap.....	87
4.2 Utgiftstak och takbegränsade utgifter, jämförbara över tiden.....	92
4.3 Kommunsektorns resultat och finansiella sparande 2000–2014	99
5.1 Global handel	104
5.2 Differens mot Tyskland i 10-åriga statsobligationsräntor för Grekland, Spanien och Sverige	104
5.3 BNP-, sysselsättnings- och produktivitetsgap	106
5.4 Indikatorer på resursutnyttjande	106
5.5 Potentiell och faktisk BNP	107
5.6 Inhemsk total efterfrågan och nettoexport.....	108
5.7 Svensk BNP.....	108
5.8 Hushållens konsumtion och konsumentförtroendet (CCI).....	109
5.9 Hushållens egna sparande	109
5.10 Exportorderingång.....	110

5.11 Kapacitetsutnyttjandet i industrin och totala investeringar	110
5.12 Näringslivets produktion.....	111
5.13 Industriproduktion och varuexport	111
5.14 BNP, arbetade timmar och sysselsatta.....	113
5.15 Sysselsatta	113
5.16 Förändring i sysselsatta mellan andra kvartalet 2008 och andra kvartalet 2010.....	114
5.17 Förändring i inskrivna vid arbetsförmedlingen som andel av befolkningen i åldersgruppen 16–64 år	114
5.18 Sysselsättningsgap	115
5.19 Sysselsättning i kommunsektorn	116
5.20 Arbetskraften och sysselsatta	117
5.21 Arbetslöshet	118
5.22 Centrala avtal och löneökning.....	118
5.23 Reallön och nominell lön.....	119
5.24 KPI, KPIF och KPIF exklusive energi.....	119
5.25 Enhetsarbetskostnad, produktivitet och timlön	120
5.26 BNP-tillväxt	122
5.27 Arbetslöshet	122
6.1 Marginalskatt på arbetsinkomster 2011 med de åtta parametrarna markerade i figuren.....	130
6.2 Förhöjt grundavdrag i kronor per år för personer över 65 år enligt gällande regler (grå linje), enligt förslaget i promemorian (svart streckad linje) och enligt förslaget om ytterligare förhöjt grundavdrag (svart linje)	135
6.3 Procentuell förändring av justerad disponibel inkomst 2011 för personer över 65 år efter decilindelad inkomst.....	137
6.4 Procentuell förändring av justerad disponibel inkomst 2011 till följd av det ytterligare förhöjda grundavdraget efter kön och åldersgrupp	137
7.1 Totala skatteintäkter.....	153
7.2 Prognosfel för totala skatteintäkter 1999–2008	155
7.3 Skatt på arbete 2000–2014	155
7.4 Arbetade timmar, timlön och lönesumma	157
7.5 Transfereringsinkomster som andel av underlaget för skatt på arbete.....	158
7.6 Antal personer som betalar statlig inkomsskatt.....	159
7.7 Kapitalvinster, aktieprisindex och fastighetsprisindex.....	160
7.8 Skatt på företagsvinster.....	161
7.9 Hushållens konsumtion i löpande priser och underliggande intäkter från mervärdesskatt 1996–2014	162
7.10 Mervärdesskatteintäkterna från hushållens konsumtion uppdelat på olika varugrupper	162
7.11 Skattekvot 1980–2014	164
8.1 Skillnad mellan utgiftsprognos för 2010 och ursprungligt anvisade medel på statsbudgeten för 2010 för vissa utgiftsområden	210
9.1 Skatteintäkter och statsbidrag 2002–2014	217
9.2 Sociala naturaförmåner.....	220
9.3 Volymindex för grundskola, äldreomsorg och hälso- och sjukvård.....	220
9.4 Kommunal konsumtion i fasta priser.....	220
9.5 Olika beräkningar av kommunal konsumtion i fasta priser	222
9.6 Kostnadsandelar	222
9.7 Styckkostnader i förskola, grundskola och äldreomsorg.....	223
9.8 Barnantal och kostnader i förskolan	223

9.9 Elevantal och kostnader i grundskolan.....	223
9.10 Antalet äldre och kostnader i äldreomsorgen	224
9.11 Utvecklingen av det ekonomiska resultatet före extraordinära poster i kommuner och landsting	225
9.12 Kommunfinansierad sysselsättning och sysselsättning i kommunsektorn.....	227
9.13 Antal arbetade kommunfinansierade timmar och antalet arbetade timmar i kommunsektorn	227
9.14 Sysselsättningen i kommunerna och i kommunsektorn som helhet (inkl. plusjobb)	228
10.1 Inkomster och utgifter	234
10.2 Statsbudgetens saldo 2000–2014.....	237
10.3 Utvecklingen av kommunsektorns inkomster och utgifter samt finansiella sparande	240
10.4 Den offentliga sektorns tillgångar och skulder 1998-2009	241
10.5 Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet	241
10.6 Statsskuldens utveckling 2000–2014	242
10.7 Den konsoliderade bruttoskulden	243
10.8 Den offentliga sektorns finansiella sparande 2010 i EU länderna	244
10.9 Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld 2010	244
11.1 Myndigheternas investeringslån juni 2000–juni 2009	250

1

Finansplan



1 Finansplan

1.1 Politiska utgångspunkter och sammanfattning

Sverige från kris mot full sysselsättning

Regeringens främsta mål är att föra Sverige till full sysselsättning. Alla som kan arbeta ska också kunna få ett jobb. Ingen klyfta är så stor som den mellan dem som har arbete och dem som står utanför arbetsmarknaden. Att ge fler möjlighet till jobb är därför den mest grundläggande rättvisefrågan.

Vägen till full sysselsättning handlar om att fortsätta att stärka arbetslinjen och att minska utanförskapet. Det ska löna sig bättre att arbeta och utbilda sig. Det ska bli lättare och billigare att anställa. Fler företag ska starta och växa i Sverige.

Regeringen har genomfört kraftfulla insatser för att möta den finansiella och ekonomiska krisen och bekämpa arbetslösheten. De aktiva insatserna har varit möjliga tack vare en ansvarsfull politik som värnat de offentliga finanserna och satt jobben främst. Sverige är nu på väg ur krisen. Ekonomin och arbetsmarknaden återhämtar sig oväntat starkt. Återhämtningen ska värnas och arbetslösheten ska hindras från att bita sig fast på en hög nivå. Arbetet med att förbättra ekonomins funktionssätt, minska utanförskapet samt varaktigt öka arbetsutbudet och sysselsättningen fortgår. Redan genomförda reformer ska vårdas.

Osäkerheten om utvecklingen i vår omvärld är stor. Många länder har stora offentligfinansiella problem. Återhämtningen är därför bräcklig. Sveriges förmåga att kunna möta en ny ekonomisk nedgång måste säkras. Inriktningen i politiken under mandatperioden är att de

offentliga finanserna ska uppvisa balans och överskott på 1 procent av BNP i linje med överskottsmålet. Ett osäkert framtida reformutrymme, som dessutom uppstår först mot slutet av mandatperioden, bör inte intecknas för snabbt. Regeringen presenterar dels konkreta och detaljerade förslag för 2011 och de kommande åren, dels reformambitioner som gäller för mandatperioden, som bara genomförs i den takt överskott kan säkras.

De skarpa åtgärder som föreslås i denna budgetproposition uppgår till knappt 13 miljarder kronor för 2011. Inriktningen är att ytterligare förbättra villkoren för arbete och företagande och att värna och utveckla välfärden.

Kraftfulla åtgärder vidtas för att arbetslösheten inte ska fastna på en hög nivå. Riktade insatser behövs för långtidsarbetslösa, ungdomar och personer med svag förankring på arbetsmarknaden. Förslagen innebär bl.a. förstärkta resurser för arbetspraktik och coachning, ekonomiska stimulanser till unga som inte fullgjort sin grund- eller gymnasieskola att slutföra sina studier och en förstärkning av det särskilda anställningsstödet.

Invandrare utgör en stor resurs för Sveriges ekonomi och för mångfalden i samhället. Invandringen bidrar till att motverka ett minskat arbetsutbud när antalet äldre i befolkningen ökar. Det är nödvändigt att öka arbetskraftsutbudet för att trygga välfärden och för att lindra belastningen på de offentliga finanserna till följd av den åldrande befolkningen. Dessutom visar forskning att invandring bidrar till ökad utrikeshandel och därmed ökad tillväxt genom att personer med utländsk bakgrund besitter goda kunskaper om bl.a. affärskultur, politik och språk i sina tidigare hemländer. En

framgångsrik integration av invandrare och flyktingar bygger på möjlighet till arbete och egen försörjning. Många invandrare har en fast förankring på arbetsmarknaden och det är avgörande för nyanländas etablering att få möjlighet att arbeta så snart som möjligt. Ett ökat och snabbt arbetsmarknadsinträde medför omedelbara positiva kommunala och statliga ekonomiska effekter i form av både ökade skatteintäkter och minskade transfereringskostnader. Det är mot denna bakgrund angeläget att ta tillvara de nyanländas potential, men även att fortsätta arbetet med en förbättrad integration.

Regeringen sätter utbildningen i fokus. I denna budgetproposition föreslås och aviseras bl.a. insatser för fortbildning av lärare, utökad undervisningstid i matematik i grundskolan och ett lärlingssystem i gymnasiet.

Ett omfattande reformarbete har pågått inom trygghetssystemen under den gångna mandatperioden. Den passivitet som tidigare präglade processen har ersatts med aktiva åtgärder. Stora förändringar leder alltid till oro för att enskilda kommer i kläm, något man måste vara ödmjuk inför. Under denna mandatperiod är den politiska uppgiften framför allt att vårda de reformer som genomförts och se till att de får avsedd effekt och inte oönskade effekter.

Regeringen vidtar ytterligare åtgärder för att minska krisens ofärdseffekter och värna den offentligt finansierade välfärden. I denna budgetproposition läggs förslag om bl.a. ytterligare sänkt inkomstskatt för pensionärer och höjda bostadsbidrag till familjer med barn. Kommunsektorn tillförs ett extra statsbidrag 2011 på 3 miljarder kronor för att stödja välfärden och jobben. En rad nya åtgärder föreslås för att förbättra sjukvården och äldreomsorgen.

Sverige ska ta ett särskilt ansvar för att bekämpa hoten mot klimatet och vår miljö. I regeringens förslag ingår bl.a. åtgärder för att minska utsläppen från bilar och satsningar på havsmiljö, miljöteknik och energiforskning.

För hela mandatperioden presenterar regeringen skarpa förslag och reformambitioner som uppgår till ca 33 miljarder kronor.

I reformambitioner ingår stimulans av jobb och minskat utanförskap genom bl.a. ytterligare sänkt skatt med tyngdpunkt på låg- och medelinkomsttagare samt halverad moms för restaurang- och cateringtjänster.

Regeringen vill införa en allmän inkomstförsäkring vid arbetslöshet. Hur en sådan ska utformas utan att få negativa effekter på arbetsmarknadens funktionssätt är dock komplicerat och frågan utreds av den parlamentariska socialförsäkringsutredningen.

Reformambitioner betingas av ordning och reda i de offentliga finanserna. Det kan bli nödvändigt att avstå från att genomföra reformer eller skjuta på dem, eller tillföra ytterligare finansiering, om den ekonomiska utvecklingen blir svagare än väntat.

På detta sätt tar regeringen fortsatt ansvar för Sverige och värnar en trygg utveckling där fler kommer i arbete och välfärden kan stärkas.

Återhämtning ska vårdas och arbetslösheten pressas tillbaka

Sverige har klarat sig bättre än de allra flesta andra länder genom den värsta ekonomiska krisen sedan depressionen på 1930-talet. Återhämtningen i den svenska ekonomin är bredare och kraftigare än vad som bedömdes i 2010 års ekonomiska vårproposition. Både den inhemska efterfrågan och exporten är viktiga drivkrafter i konjunkturåterhämtningen.

Den smärtsamma finanspolitiska konsolidering som pressar många andra länders ekonomier kommer inte att bli nödvändig i Sverige. Tack vare den starka offentligfinansiella positionen tillhör Sverige ett av de OECD-länder som kunnat bedriva den mest expansiva finanspolitiken för att dämpa fallet i produktionen och sysselsättningen. Välfärdens kärna har värnats och drastiska nedskärningar har kunnat undvikas. Regeringen har riktat särskilda insatser till grupper som drabbats mer än andra av krisen. De omfattande reformer som regeringen har genomfört under den gångna mandatperioden för att stärka arbetslinjen ökar inte bara den varaktiga sysselsättningen utan bidrar även till att lindra krisens effekter.

BNP bedöms öka med 4,8 procent 2010, vilket är en upprevidering med 2,3 procentenheter jämfört med bedömningen i 2010 års ekonomiska vårproposition.

Tabell 1.1 Nyckeltal för svensk ekonomi

Procentuell förändring om annat ej anges

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
BNP	-5,1	4,8	3,7	3,4	3,3	2,8
BNP-gap ¹	-5,7	-3,3	-2,5	-1,6	-1,1	-0,5
Sysselsatta ²	-2,1	1,0	1,1	1,2	1,3	1,2
Arbetade timmar	-2,6	1,9	1,1	1,4	1,5	1,3
Arbetslöshet ³	8,3	8,4	8,0	7,4	6,7	6,0
Löner ⁴	3,4	2,5	2,6	3,1	3,3	3,4
KPI ⁵	-0,3	1,2	1,5	1,9	2,4	2,6
Finansiellt sparande ⁶	-1,2	-1,3	-0,4	1,0	2,0	2,9
Statsskuld ⁷	37,0	34,6	32,4	29,7	25,7	21,1

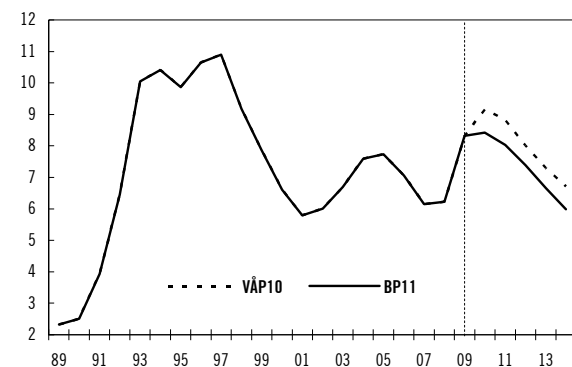
¹ I procent av potentiell BNP.² 15–74 år.³ I procent av arbetskraften, 15–74 år.⁴ Mätt enligt konjunkturlönestatistiken.⁵ Årsgenomsnitt.⁶ Offentliga sektorns finansiella sparande i procent av BNP.⁷ I procent av BNP.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Sysselsättningen fortsätter att öka i högre takt än tidigare beräknat och arbetslösheten faller tillbaka snabbare än tidigare bedömts (se diagram 1.1 och 1.2). Arbetslösheten bedöms bli 8,4 procent 2010, vilket är betydligt lägre än bedömningen i den ekonomiska vårpropositionen 2010 då arbetslösheten förutsågs bli 9,2 procent 2010. Samtidigt förväntas nedgången av arbetslösheten bli förhållandevis måttlig eftersom arbetskraften fortsätter att växa, bl.a. till följd av regeringens politik. De bestående negativa ekonomiska effekterna av krisen bedöms bli mindre än vad som tidigare har antagits.

Diagram 1.1 Arbetslöshet

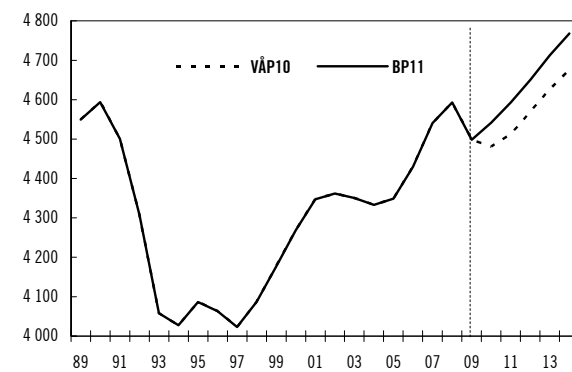
Procent av arbetskraften 15–74 år



Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Diagram 1.2 Sysselsättning

Tusental personer, 15-74 år



Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

De ekonomiska problemen är inte över. Även om BNP och sysselsättningen ökar i oväntat god takt innebär det stora fallet i BNP i krisens inledning att resursutnyttjandet i ekonomin alltjämt är lågt. Sverige befinner sig fortfarande i en lågkonjunktur med hög arbetslöshet. Osäkerheten är stor om utvecklingen i vår omvärld, inte minst till följd av de offentligfinansiella problemen i många andra länder. Det pekar på att riskerna för en svagare återhämtning i USA och Europa har ökat jämfört med bedömningarna i den ekonomiska vårpropositionen. Hårt skuldsatta länder ska finansiera sina underskott samtidigt som många europeiska banker ska refinansiera sin verksamhet. Det innebär en risk för att det blir svårare och dyrare att låna och det kan i sin tur skapa förnyad stress på finansmarknaderna. Det finns därför skäl att vara fortsatt vaksam.

Återhämtningen kan emellertid ske snabbare än prognostiserats. Framåtblickande indikatorer är mycket positiva. Sammantaget överväger dock de negativa riskerna för den ekonomiska utvecklingen. Detta kan leda till att återhämtningen i Sverige fördröjs eller, i värsta fall, till en andra konjunkturedgång. Den ekonomiska politiken måste därför utformas med stor försiktighet och med tillräckliga säkerhetsmarginaler för att minimera riskerna.

Säkerställa överskott har högsta prioritet

Sveriges starka offentligfinansiella läge har visat sig vara helt avgörande för att möta den finansiella och ekonomiska krisen. Det gäller att säkerställa Sveriges förmåga att kunna möta en eventuell ny ekonomisk nedgång. Överskottsmålet ska upprätthållas och uppsatta utgiftstak

ska klaras. Överskott i de offentliga finanserna ska säkras relativt snabbt. Välfärdens kärnverksamhet och åtgärder för att minska krisens ofärdseffekter prioriteras högt i denna budgetproposition. Större skattesänkningar, som bl.a. syftar till att fortsatt minska utanförskapet och öka sysselsättningen, kan genomföras först när stabila överskott uppnåtts och ett varaktigt reformutrymme är säkerställt.

Den snabba återhämtningen av svensk ekonomi innebär en stark återhämtning av de offentliga finanserna. Inklusiva de åtgärder som föreslås och aviseras i denna proposition, bedöms det finansiella sparandet åter uppvisa överskott 2012, som ökar till nära 3 procent av BNP 2014. Det kan innebära att det uppstår ett utrymme för nya reformer under mandatperioden. Situationen präglas emellertid av stor osäkerhet. Riskerna är betydande. En ny nedgång i konjunkturen kan leda till varaktigt högre arbetslöshet och därmed ett minskat utrymme för reformer. Det är därtill mycket vanskligt att uppskatta utrymmet för permanenta reformer på flera års sikt eftersom det är svårt att skilja på strukturella och konjunkturella förändringar av det finansiella sparandet. Detta är särskilt svårt vid så kraftiga konjunktursvängningar som under den senaste finansiella och ekonomiska krisen. Ett varaktigt reformutrymme uppstår bara om det sker en strukturell förbättring av det finansiella sparandet. Till denna osäkerhet ska läggas utgiftsrisiker i bl.a. sjukförsäkringssystemet, t.ex. att sjuktalen utvecklas annorlunda än väntat.

Mot denna bakgrund anser regeringen att det är nödvändigt att ha en säkerhetsmarginal i förhållande till överskottsmålet fram till 2014 vid den bedömning som nu görs av vad som kan vara ett väl avvägt reformutrymme för mandatperioden. Regeringen menar också att ett sådant utrymme inte bör in-tecknas på förhand utan i stället stämmas av löpande inför varje nytt budgetår. Det är mer ansvarsfullt att minska ett för högt varaktigt sparande genom att genomföra angelägna struktur- och välfärds-reformer när ett varaktigt reformutrymme är säkerställt, än att tvingas till nedskärningar.

De åtgärder som föreslås och aviseras i denna budgetproposition, som i huvudsak gäller 2011, uppgår till knappt 13 miljarder kronor. Det bedöms vara väl avvägt både med hänsyn tagen till att finanspolitiken på kort sikt inte ska vara för åtstramande i ett läge med fortsatt svagt

resursutnyttjande och till att överskott ska säkerställas relativt snabbt i de offentliga finanserna. Reformutrymmet för resterande del av mandatperioden bedöms preliminärt uppgå till ca 40 miljarder kronor. Bedömningen baseras på att en säkerhetsmarginal bör upprätthållas till överskottsmålet på minst 1 procent 2014. Det kan senare visa sig att utrymmet blir mindre eller större.

De skarpa åtgärder som föreslås i denna proposition består i huvudsak av förslag till anslagsförändringar och förändringar av skatteregler för 2011, men också till en viss del av aviseringar av vissa utgiftsreformer som träder i kraft efter 2011 och som därmed ingår i förslaget till preliminära utgiftsramar för åren efter 2011. Därutöver redovisar regeringen ett antal reformambitioner för åren efter 2011 som inte påverkar de i denna proposition beräknade inkomsterna och utgifterna. Möjligheterna att genomföra förslagen villkoras dock strikt av att de offentliga finanserna inte äventyras.

Regeringens åtgärder i denna budgetproposition

Regeringen prioriterar i budgetpropositionen för 2011 reformer med följande inriktning:

- Full sysselsättning och minskat utanförskap.
- Ökad kunskap.
- Värna och utveckla välfärden och minska krisens ofärdseffekter.
- Förbättra miljö och klimat.

Tabell 1.2 Reformen i budgetpropositionen för 2011

Miljarder kronor

	2010	2011	2012	2013	2014
Full sysselsättning och minskat utanförskap					
Arbetsmarknadspolitiskt paket		1,4	0,6	0,3	0,1
-Förstärkning av arbetsmarknadspolitiska insatser		2,1	1,2	0,7	0,1
-Indirekta effekter av förstärkta insatser		-0,7	-0,6	-0,3	0
Integration		0,1	0,1	0,1	0,1
Entreprenörskap och hållbar tillväxt	2,0 ^{1,2}	0,4	0,4	0,4	0,4
Höjt schablonavdrag vid andrahandsuthyrning av bostäder		0,1	0,1	0,1	0,1
Ökad kunskap	0,5 ¹	1,2	1,9	2,2	1,9
Värna och utveckla välfärden, minska krisens ofärdseffekter					
Kommuner		3,0			
Pensionärer		2,5	2,5	2,5	2,5
Hälso- och sjukvård		0,5	1,5	1,5	1,5
Äldrepolitik		0,2	0,2	0,2	0,2
Familjepolitik			0,9	0,9	0,9
Jämställdhet		0,2	0,2	0,2	0,2
Kultur och idrott		0,5	0,6	0,6	0,6
Förbättra miljö och klimat		0,7	1,1	0,7	0,7
Övriga utgifter och inkomster	1,1 ¹	2,0	1,4	1,1	0,6
Försvagning av finansiellt sparande av förslagen i budgetpropositionen för 2011	1,6 ¹	12,8	11,4	10,7	9,7

Anm: Beloppen är avrundade.

¹ Beloppen avser förslag som lämnas i hösttilläggsbudgeten för 2010.² Beloppet påverkar inte det finansiella sparandet.*Full sysselsättning och minskat utanförskap*

Regeringens viktigaste mål är att öka den varaktiga sysselsättningen och att minska utanförskapet. En viktig uppgift nu är att vidta de åtgärder som behövs för att arbetslösheten inte ska bita sig fast. Insatser bör genomföras för att såväl öka arbetsutbudet som att öka efterfrågan på arbetskraft. Detta gäller särskilt för grupper som har en svag förankring på arbetsmarknaden. Regeringen presenterar i denna proposition åtgärder utformade för korttidsarbetslösa, ungdomar och långtidsarbetslösa. Förstärkta resurser föreslås för

arbetspraktik och coachning, ökade incitament för unga som saknar grund- eller gymnasieutbildning att slutföra sina studier, fler utbildningsplatser på yrkesvux samt för en förstärkning av det särskilda anställningsstödet 2011 och 2012. Volymerna i de arbetsmarknadspolitiska programmen ska efter hand återgå till nivåerna innan krisen. För att fortsätta att bekämpa utanförskapet för de utrikes födda föreslås bl.a. förbättringar av sfi-lärarnas kompetens inom ramen för lärarlyftet, förstärkning av instegsjobben och ökade resurser till skolor i utsatta områden.¹

Det är avgörande att säkra att jobben ökar tidigt i återhämtningen och att flaskhalsar inte hindrar en snabb och stark sysselsättnings-tillväxt. För att bl.a. underlätta rörligheten på arbetsmarknaden stimuleras utbudet av bostäder genom höjt schablonavdrag vid andrahandsuthyrning av privatbostad.

Ett dynamiskt näringsliv med nya och växande företag ökar sysselsättningen och bidrar till finansieringen av vår gemensamma välfärd. Regeringen föreslår därför ytterligare reformer för att förbättra villkoren för företagare. För att stärka innovationsklimatet föreslås bl.a. en satsning på Almis rådgivnings- och mentorverksamhet, innovationsfinansiering genom Innovationsbron och ytterligare satsningar på regelförenkling för företagen. En särskild satsning görs redan 2010 om 2 miljarder kronor för att stärka utvecklingskraften i norra Sveriges inland, genom satsningen Inlandsinnovation.

Ökad kunskap

Utbildningspolitiken ställs i fokus för regeringens fortsatta reformarbete. Ett väl fungerande utbildningssystem är avgörande för en ökad varaktig sysselsättning och ett minskat utanförskap samt stärker Sveriges konkurrenskraft. På samma sätt är forskning, utveckling och innovation centrala delar av tillväxtpolitiken. Tyngdpunkten i satsningarna inom utbildningsområdet ligger på grundskolan. Både kvantiteten av och kvaliteten på utbildningen ska öka. Inom utbildningsområdet föreslår regeringen satsningar som bl.a. innefattar fortbildning för lärare, utökad undervisningstid i matematik i grundskolan, ett utbyggt lärlingssystem i

¹ Sfi = Svenska för invandrare.

gymnasiet och på komvux samt införande av betyg från årskurs 6. Studiemedlen höjs fr.o.m. höstterminen 2011. Regeringen föreslår vidare bl.a. att elevhälsan i skolan och kvaliteten i högskolan ska stärkas.

Värna och utveckla välfärden och minska krisens ofärdseffekter

Den ekonomiska krisen har drabbat många människor hårt. Många har förlorat jobbet och är fortfarande arbetslösa. Andra har tvingats till krävande omställningar för att försörja sig och sin familj. För vissa grupper har inkomsterna utvecklats svagt eller fallit till följd av krisen och arbetslösheten. Regeringen fortsätter därför att prioritera att minska krisens ofärdseffekter. Inkomstskatten för pensionärer ska sänkas genom ytterligare en höjning av det förhöjda grundavdraget. För att framför allt stärka ensamstående föräldrars ekonomiska situation föreslås att barndelen i bostadsbidraget höjs.

Välfärdens kärnverksamhet och åtgärder för att minska krisens ofärdseffekter prioriteras högt i denna budgetproposition. En god folkhälsa motverkar klyftor i samhället, minskar riskerna att människor lämnar arbetslivet i förtid, ger bättre livskvalitet och ger friska år att lägga till ett längre liv. Stärkt hälsa hos barn och unga ökar möjligheten att etablera sig på arbetsmarknaden och få ett bättre liv. Inom hälso- och sjukvården föreslås satsningar med inriktning på bl.a. ökad patientsäkerhet och ett tredje steg i tandvårdsreformen. Inom äldrepolitiken föreslås bl.a. prestationsbaserade statsbidrag till kommuner och landsting för att stärka helhetssynen i vården och omsorgen om äldre. För att värna välfärden och jobben föreslås att kommunsektorn 2011 tillfälligt tillförs ett extra statsbidrag på 3 miljarder kronor, utöver de 5 miljarder kronor för 2011 och framåt som aviserats tidigare.

Förbättra miljö och klimat

Klimatförändringarna är vår tids största utmaning och kräver globala lösningar. Fortsatta satsningar behövs för att på ett kostnadseffektivt sätt minska utsläppen av växthusgaser. Fr.o.m. den 1 januari 2011 möjliggörs en ökning av den skattebefriade låginblandningen av biodrivmedel i bensin och diesel. Vidare föreslås att ett demonstrationsprogram för elbilar och laddhybrider skapas samt att en supermiljöbilspremie för bilar med låga utsläpp införs. Satsningar föreslås också beträffande

havsmiljö, miljöteknik och energiforskning. En handlingsplan för att identifiera, begränsa och fasa ut farliga kemikalier ska utarbetas.

Regeringens reformambitioner framöver

Regeringens politik ska även fortsättningsvis inriktas mot strukturellt riktiga reformer som ytterligare stärker ekonomins funktionssätt. Regeringens reformambitioner för mandatperioden genomförs bara i den takt överskott kan säkras.

Politikens huvudinriktning är alltjämt att stärka arbetslinjen. Alla som kan ska ges chansen att delta i arbetslivet. På detta sätt minskas klyftorna och så kan välfärden finansieras uthålligt. När sysselsättningen ökar och arbetslösheten faller är det centralt att säkra att arbetsmarknaden fungerar väl så att uppgången inte bryts i förtid. Att stimulera arbetsutbudet, fortsatt stärka drivkrafterna att arbeta och till yrkesmässig och geografisk rörlighet samt skapa bättre förutsättningar att anställa och starta företag är avgörande för en rättvis fördelning och en utveckling av välfärden.

För att minska utanförskapet, öka den varaktiga sysselsättningen och göra det mer attraktivt att starta och driva företag vill regeringen ytterligare förstärka jobbskatteavdraget. När individer och familjer får mer kvar i plånboken efter skatt ökar dessutom självständigheten och möjligheterna att forma sina egna liv. Regeringen anser att en skillnad i inkomstbeskattning mellan löntagare och pensionärer inte har ett egenvärde. Därför är ambitionen att gradvis minska inkomstskatteskillnaden och ett förstärkt jobbskatteavdrag bör därför kombineras med sänkt skatt för pensionärer. Ambitionen är också att höja den nedre gränsen för statlig inkomstskatt i syfte att färre personer med vanliga inkomster ska betala statlig inkomstskatt. Regeringen avser vidare att sänka mervärdesskatten för restaurang- och cateringtjänster samtidigt som skatten på alkohol och tobak höjs.

Den svenska arbetsmarknadsmodellen är en god grund för en väl fungerande arbetsmarknad. Vissa grupper som ungdomar och utrikes födda har dock svårt att etablera sig på arbetsmarknaden, vilket föranleder mindre justeringar av gällande regler och andra åtgärder.

Regeringen vill införa en allmän inkomstförsäkring vid arbetslöshet. Hur en sådan ska utformas utan att få negativa effekter på arbetsmarknadens funktionssätt är dock komplicerat och frågan utreds av den parlamentariska socialförsäkringsutredningen.

Forskning och infrastruktur är två centrala områden för att Sverige ska stå väl rustat inför framtiden. Båda dessa områden har prioriterats högt under den gångna mandatperioden och nya satsningar avses genomföras.

Regeringen avser att se över beskattningen av sparande i aktier och andra värdepapper i syfte att förenkla regler och effektivisera administrationen. Även företagsbeskattningen ska ses över med inriktning att skapa ett robust system som leder till fler investeringar och ökad välfärd. Ambitionen är att införa avdragsrätt för gåvor till hjälpverksamhet.

Den tidsbegränsade nedsättningen av förmånsvärdet för vissa miljöanpassade bilar är viktig för att driva fram den senaste och bästa tekniken vad gäller miljöfordon. Regeringen har därför som reformambition att förlänga den tidsbegränsade nedsättningen för de bilar som är utrustade med den senaste och bästa tekniken för drift med elektricitet eller annan gas än gasol. Regeringen avser återkomma med ett detaljerat förslag under 2011 om vilka bilar som nedsättningen kommer att omfatta.

Trycket på rättsväsendet är fortsatt högt. För att människor ska känna trygghet krävs inte bara ett fungerande polisväsende utan också brottsförebyggande insatser och ett rättsväsende där alla delar kan arbeta effektivt.

Effekter av regeringens politik

Regeringen har sedan 2006 genomfört en rad reformer som gjort det mer lönsamt att arbeta samt enklare och billigare att anställa, samtidigt som matchningen på arbetsmarknaden har förbättrats. Utbud av och efterfrågan på arbetskraft har stimulerats. Bedömningen är att de hittills vidtagna strukturreformerna, inklusive de reformer som föreslås i denna proposition, varaktigt ökar sysselsättningen med ca 140 000 personer på lång sikt.

Reformerna påverkar emellertid inte enbart sysselsättningen. De minskar också antalet sjukfrånvarande och bidrar till att de redan sysselsatta arbetar mer. Sammantaget bedöms de

hittills vidtagna åtgärderna samt de reformer som föreslås och aviseras i denna proposition varaktigt öka antalet arbetade timmar med 5,0 procent på lång sikt, vilket omräknat motsvarar ca 200 000 årsarbetskrafter. Jobbskatteavdraget bedöms bidra med drygt hälften av denna ökning.

För att möta krisen har regeringen också förstärkt och temporärt kompletterat tidigare genomförda åtgärder i syfte att motverka en lägre sysselsättning på längre sikt, exempelvis genom åtgärder som upprätthåller sökaktiviteten och genom en utvidgning av de arbetsmarknads- och utbildningspolitiska programmen. Dessa åtgärder bedöms dämpa krisens effekter på den varaktiga sysselsättningen med 25 000 personer.

Den samlade politiken under perioden 2006–2011 bedöms öka hushållens justerade disponibla inkomst med i genomsnitt 6,9 procent. På sikt kommer de med lägst inkomster att gynnas mest.

1.2 Övergripande mål för den ekonomiska politiken

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

Politiken ska bidra till tillväxt och sysselsättning

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

För att uppnå en varaktigt hög sysselsättningsnivå krävs att det lönar 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 arbeta mer eller ta ett jobb med större ansvar.

Goda villkor för företagande är avgörande för ekonomisk tillväxt. För att uppnå en hög nivå på de privata investeringarna krävs att Sverige har ett bra företagsklimat. Politiken ska också bidra

till hög produktivitetstillväxt genom att skapa goda förutsättningar för konkurrens, forskning, innovation och lärande.

Politiken ska bidra till att välfärden kommer alla till del

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.

För att alla ska få del av välfärden omfördelas ekonomiska resurser dessutom genom offentliga transfereringar. De flesta offentliga transfereringar syftar emellertid inte främst 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 högre inkomst betalas i stället mer i skatt. Exempel på sådana transfereringar är pensioner, studiemedel och barnbidrag.

Politiken ska bidra till ekonomisk stabilitet

Konjunktur nedgångar leder till ökad arbetslöshet och drabbar den enskilde och riskerar att leda till social utslagning. Stora konjunktursvängningar kan också leda till en långsiktigt lägre produktivitetsnivå och därmed till lägre välfärd.

Riksbanken har huvudansvaret för stabiliseringspolitiken genom penningpolitiken. Finanspolitiken bidrar indirekt till att dämpa svängningar i konjunkturen genom de automatiska stabilisatorerna. Därutöver finns det särskilda situationer då finanspolitiken av stabiliseringspolitiska skäl behöver komplettera penningpolitiken genom direkta åtgärder. Detta gäller framför allt om det finns en tydlig penningpolitisk målkonflikt mellan att stabilisera inflationen och att stabilisera sysselsättningen (vid utbudstörningar). Det gäller också vid stora efterfrågestörningar där penningpolitiska åtgärder inte räcker till för att dämpa efterfrågebortfallet. Till skillnad från

penningpolitiken har finanspolitiken därtill en roll att spela när det gäller att genomföra riktade insatser i samband med stora konjunktursvängningar. Finanspolitiken kan också bidra till att utjämna de ekonomiska villkoren genom särskilt riktade åtgärder.

Tillbaka till överskott i de offentliga finanserna

För att uppnå målen om tillväxt, fördelning och stabilitet krävs långsiktigt uthålliga offentliga finanser. Det budgetpolitiska ramverket ska respekteras; det finansiella sparandet i den offentliga sektorn ska uppgå till 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel och uppsatta utgiftstak ska klaras. Starka offentliga finanser i linje med uppsatta budgetpolitiska mål säkerställer förmågan att möta framtida konjunktur nedgångar från en stark position. Det ger också förutsättningar för att kunna genomföra angelägna reformer. Att säkra framtida överskott i de offentliga finanserna har därför högsta prioritet.

1.3 Svensk ekonomi

Den svenska ekonomin befinner sig fortfarande i lågkonjunktur med lågt resursutnyttjande och hög arbetslöshet. Återhämtningen sker dock på bred front och är snabbare än vad som förutsågs i 2010 års ekonomiska vårproposition. Både produktionen och sysselsättningen har ökat i god takt under första halvåret 2010. Bakom vändningen ligger en expansiv ekonomisk politik och en snabb omsvängning i den internationella efterfrågan på svenska exportvaror. Utvecklingen har bidragit till att hushållen och företagen har blivit allt mer optimistiska och till att konsumtionen och investeringarna har tagit fart. I år och under kommande år fortsätter svensk ekonomi att återhämtas till följd av en stark inhemsk efterfrågan, en förbättrad konjunktur i omvärlden, regeringens reformer och en fortsatt expansiv penningpolitik. Resursutnyttjandet i den svenska ekonomin bedöms vara tillbaka på en balanserad nivå i slutet av 2014.

Samtidigt finns det en betydande risk för en sämre utveckling föranledd bl.a. av den

statsfinansiella situationen i omvärlden. En svagare tillväxt i länder med stora statsfinansiella problem riskerar leda till att återhämtningen i konjunkturen i Sverige går långsammare och i värsta fall till en andra konjunkturedgång.

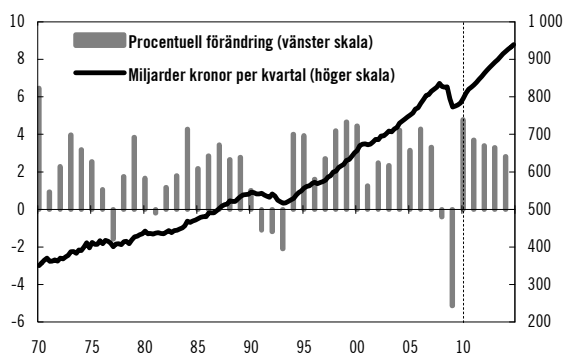
1.3.1 Återhämtningen i världen fortsätter trots statsfinansiella problem

Världsekonomin fortsätter att återhämtas efter den djupaste lågkonjunkturen sedan 1930-talet. En bidragande orsak till återhämtningen är de ekonomisk-politiska åtgärder som har vidtagits av regeringar och centralbanker runt om i världen. Den expansiva finanspolitiken har dock bidragit till att försämra ofta redan ansträngda statsfinanser i många OECD-länder.

Den mest sannolika utvecklingen för de närmaste åren är att den globala konjunktur-återhämtningen fortsätter och att världshandeln ökar. Återhämtningen i omvärlden går dock in i en lugnare fas. Den statsfinansiella situationen i flertalet länder i EU och i USA medför att regeringarna där måste genomföra stora finanspolitiska åtstramningar för att minska budgetunderskotten. Åtstramningarna väntas dämpa BNP-tillväxten i dessa länder de närmaste åren, något som i sin tur håller tillbaka tillväxten i exporten och därmed konjunktur-återhämtningen i Sverige.

Diagram 1.3 Svensk BNP

Procentuell förändring



Anm.: BNP i fasta priser, referensår 2009. Kvartalsvärdena är säsongrensade.
Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

1.3.2 Svensk BNP ökar starkt 2010 och 2011

Svensk ekonomi har utvecklats starkt den senaste tiden och framåtblickande indikatorer tyder på en fortsatt stark och bred återhämtning under hösten 2010. Både den inhemska efterfrågan och exporten är viktiga drivkrafter för återhämtningen. Trots en stark återhämtning under 2010 är emellertid resursutnyttjandet i ekonomin lågt.

Förutsättningarna för en fortsatt stark och bred återhämtning är goda även framöver. En fortsatt expansiv penningpolitik i kombination med regeringens reformer, t.ex. jobbskatteavdraget, höjda statsbidrag till kommunerna och sänkt skatt för pensionärer, bidrar till att hushållens reala disponibla inkomster ökar. En ökning i sysselsättningen har också en positiv effekt på konsumtionen och investeringarna. Samtidigt har den djupa lågkonjunkturen medfört att hushållen har ökat sparandet av försiktighetsskäl, vilket har lett till en historiskt hög sparkvot. Framöver bedöms försiktighetssparandet minska i takt med att arbetsmarknaden förbättras, vilket bidrar till att konsumtionen ökar relativt starkt de närmaste åren.

Den ökande världshandeln bidrar till en ökad efterfrågan på svenska exportvaror. Samtidigt ökar investeringarna i takt med att kapacitetsutnyttjandet stiger. Sammantaget bedöms BNP stiga med 4,8 procent 2010 och med 3,7 procent 2011 (se tabell 1.3).

Under 2012–2014 fortsätter återhämtningen och resursutnyttjandet närmar sig balans i slutet av 2014. Att återhämtningen går snabbare än vad som tidigare förutsågs medför att de permanenta effekterna av krisen bedöms bli mindre än vad som tidigare antagits. Det medför att BNP kan växa snabbare och nå en högre nivå utan att resursutnyttjandet blir ansträngt.

Tabell 1.3 Nyckeltal

Procentuell förändring om annat ej anges
Utfall 2009, prognos 2010–2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
BNP	-5,1	4,8	3,7	3,4	3,3	2,8
Produktivitet ^{1,2}	-2,6	2,8	2,5	2,3	1,8	1,6
Arbetade timmar ²	-2,6	1,9	1,1	1,4	1,5	1,3
Sysselsatta ³	-2,1	1,0	1,1	1,2	1,3	1,2
Arbetslöshet ⁴	8,3	8,4	8,0	7,4	6,7	6,0
BNP-gap ⁵	-5,7	-3,3	-2,5	-1,6	-1,1	-0,5
Löner ⁶	3,4	2,5	2,6	3,1	3,3	3,4
KPI ⁷	-0,3	1,2	1,5	1,9	2,4	2,6

¹ I hela ekonomin.

² Kalenderkorrigerad.

³ 15–74 år.

⁴ Andel av arbetskraften 15–74 år.

⁵ Procent av potentiell BNP.

⁶ Timlön enligt Konjunkturlönestatistiken.

⁷ Årsgenomsnitt.

Källor: Statistiska centralbyrån, Medlingsinstitutet och egna beräkningar.

1.3.3 Tydlig återhämtning på arbetsmarknaden

Den starka produktionsökningen och den tilltagande optimismen i näringslivet bidrar till stigande sysselsättning och allt mer positiva anställningsplaner. Sysselsättningen i tjänstesektorerna vände upp redan under hösten 2009 och har fortsatt att öka under 2010. Inom industrin började både produktionen och sysselsättningen stiga i början av 2010. Framåtblickande indikatorer som anställningsplaner och nyanmälda lediga platser, pekar på en fortsatt uppgång i sysselsättningen under hösten.

I takt med att efterfrågan och produktionen stiger de kommande åren fortsätter sysselsättningen och antalet arbetade timmar att öka i framför allt tjänstesektorn. Sammantaget bedöms antalet sysselsatta stiga med ca 220 000 personer från 2010 till 2014 till följd av konjunkturåterhämtningen, regeringens politik samt att befolkningen i arbetsför ålder ökar. Arbetslösheten faller därmed tillbaka. Nedgången blir dock måttlig de närmaste åren eftersom arbetskraften fortsätter att växa av samma skäl som sysselsättningen stiger. Sammantaget bedöms arbetslösheten bli 8,4 procent 2010 för att därefter falla till 6,0 procent 2014 (se diagram 1.4).

Som en följd av det låga resursutnyttjandet bedöms såväl priser som löner stiga långsamt de närmaste åren.

Diagram 1.4 Arbetslöshet

Procent av arbetskraften, 15–74 år



Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

1.3.4 En mer stabil finansmarknad

De omfattande extraordinära åtgärder som regeringar och centralbanker vidtog hösten 2008 medförde att en finansiell härdsmläta kunde undvikas. Därefter har marknaderna steg för steg börjat fungera allt bättre, men betydande risker kvarstår. Under våren ökade osäkerheten åter till följd av de statsfinansiella problemen i flera länder. De åtgärder som vidtogs i samband med den statfinansiella krisen och EU:s stresstest av de europeiska bankerna har dock bidragit till att osäkerheten om det europeiska banksystemet minskat.

Likviditetssituationen för de europeiska bankerna har förbättrats jämfört med den situation som rådde under den senare delen av våren, men läget har ännu inte normaliserats. Bankerna kan nu i högre grad finansiera sig själva på marknaden utan stöd av statliga garantier, men till en högre kostnad än innan krisen. Samtidigt var förhållandena på finansmarknaden precis innan den finansiella krisen utbröt onormalt gynnsamma med riskpremier nedpressade till nivåer som inte var långsiktigt hållbara. Det finns dock kvarstående risker med finansieringen för de europeiska bankerna och företagen kopplade till ett stort statsfinansiellt finansieringsbehov framöver för de länder som har stora budgetunderskott.

Sammantaget är läget på finansmarknaderna nu mer stabilt, men det finns skäl att vara fortsatt vaksam.

1.3.5 Risker för en svagare utveckling

Trots den senaste tidens positiva utveckling råder det stor osäkerhet om hur konjunkturen kommer att utvecklas framöver. Det är också för tidigt att säga hur krisen har påverkat ekonomins funktionssätt och därmed hur hög den långsiktigt hållbara tillväxttakten i ekonomin är. Riskerna för en svagare utveckling än i huvudscenariot är större än möjligheterna till en mer gynnsam utveckling.

Det finns en betydande risk att de statsfinansiella problemen i omvärlden dämpar den internationella konjunkturåterhämtningen mer än vad som antas i huvudscenariot. De statsfinansiella problemen med stora budgetunderskott i många länder kan leda till att hushåll och företag i dessa länder blir mer försiktiga eftersom de vet att stora finanspolitiska åtstramningar väntar framöver. En sådan utveckling leder till lägre tillväxt och en svagare arbetsmarknad i omvärlden. Genom bl.a. en lägre exporttillväxt skulle en sådan utveckling ytterligare kunna dämpa konjunkturåterhämtningen i Sverige (se fördjupningsrutan Effekter av hög offentlig skuldsättning).

I värsta fall skapar de statsfinansiella problemen en förnyad finansiell oro som leder till en utveckling som påminner om den hösten 2008. I ett sådant läge blir det bl.a. avsevärt svårare och dyrare för hushåll och företag att låna pengar och för skuldsatta länder att omsätta sina lån. Det skulle leda till en betydligt svagare utveckling i omvärlden, framför allt i Europa och därmed också i Sverige.

Samtidigt är det möjligt att återhämtningen går snabbare än i huvudscenariot. Framåtblickande indikatorer för både hushållen och företagen är mycket positiva och om dessa förväntningar realiserar kan återhämtningen under hösten 2010 bli starkare. I ett sådant scenario finns det en risk att det uppkommer brist på arbetskraft i vissa sektorer under de närmaste åren.

Effekter av hög offentlig skuldsättning

Höga skuldnivåer och en betydande försämring av de offentliga finanserna i många länder kommer att bidra till en utdragen återhämtning i den globala ekonomin och verka återhållande på den långsiktiga tillväxten. Detta kommer också få inverkan på den svenska tillväxten.

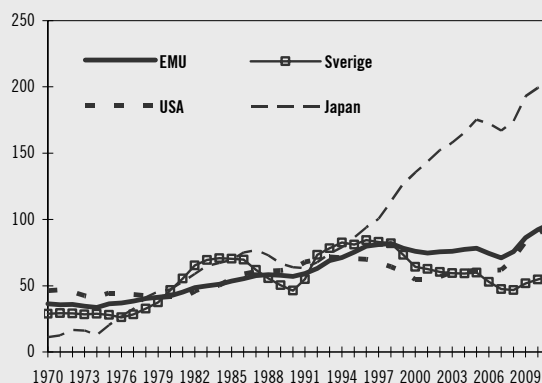
Snabbt ökande skulder i många länder

I de flesta av de utvecklade länderna har den offentliga skulden ökat snabbt i den finansiella krisens spår. OECD:s bedömning är att skuldsättningsgraden i USA kommer att öka från 62 till 95 procent av BNP mellan 2007 och 2011, i Japan från 167 till 205 procent av BNP och i EMU-området från 71 till 97 procent av BNP.

Orsakerna till de höga skuldnivåerna är flera. Redan innan krisen var skuldnivåerna i många länder höga. Detta var en följd av att skulderna sedan 1970-talet ökat kraftigt vid konjunkturedgångar och därefter inte återgått till tidigare nivåer i goda tider. Sverige har brutit detta mönster sedan mitten av 90-talet och även den senaste finanskrisen innebar endast en marginellt högre skuld i Sverige medan den i många andra länder förde med sig en dramatisk ökning av skuldkvoten. Orsaken var att Sverige i goda tider behöll tillräckliga marginaler i de offentliga finanserna för att kunna möta krisen utan en kraftigt ökande skuldsättning.

Den skuldökning som har skett i många andra länder i samband med finanskrisen kan i relativt liten utsträckning förklaras av finanspolitiska stimulanser och stödet till den finansiella sektorn. Dessa orsaker har endast stått för omkring en tiondel vardera av skuldökningen.² De främsta orsakerna har i stället varit fallande BNP-tillväxt, ett förhållandevis lågt offentligt sparande före krisen och permanent minskade skatteintäkter till följd av minskade skattebaser.

Diagram 1.5 Okonsoliderad offentlig bruttoskuld, procent av BNP, 1970-2011



Källa: OECD.

En hög skuldsättning utgör ett hot mot den långsiktiga tillväxten

Både de höga ökningstakterna och nivåerna på de offentliga skulderna hämmar återhämtningen av världsekonomin. Offentlig skuld kan enligt ekonomisk teori antas påverka den långsiktiga tillväxten genom i huvudsak två kanaler:

1. Undanträngning av privata investeringar via stigande räntor. När den offentliga sektorns lånebehov ökar blir det svårare och dyrare för den privata sektorn att låna, bl.a. till följd av en högre räntenivå på riskfria placeringar. Vid osäkerhet om huruvida skulden kan hanteras stiger därtill riskpremien för den offentliga sektorn. Om räntan stiger för den offentliga sektorn stiger som regel också räntan för företag och hushåll, vilket ytterligare minskar de privata investeringarna. Därtill tränger stigande offentliga ränteutgifter undan andra offentliga utgifter.
2. En negativ tillväxteffekt av de högre skatter som krävs för att finansiera högre räntebetalningar.

Huvuddelen av senare års forskning inom detta område visar ett signifikant samband mellan skuldutvecklingen och räntan i enskilda länder.³

² IMF (2010), Fiscal Monitor, Maj 2010.

³ För en översikt, se t.ex. Haugh, D., P. Ollivaud och D. Turner (2009), What drives sovereign risk premiums? An analysis of recent evidence

Många studier visar att effekten på räntan av skulden är icke-linjär i meningen att effekten av en skuldökning är större för länder med relativt hög skuldsättningsgrad. Ny forskning visar ett starkt samband mellan höga skuldnivåer (över 90 procent av BNP) och lägre ekonomisk tillväxt. En studie visar att tillväxttakten i BNP skiljer sig cirka 2 procentenheter mellan länder med låg skuldsättningsgrad (under 30 procent) och länder med hög skuldsättningsgrad (över 90 procent).⁴ Det är därför oroande att många länder förväntas nå den senare nivån under de kommande åren. Enligt den Internationella valutafonden (IMF) kan den potentiella tillväxttakten i de utvecklade länderna aggregerat minska med över en halv procent om inte skuldsättningsgraden återvänder till nivåerna innan krisen.⁵ Det finns även forskning som visar att välfärdsnivån kan minska av hög offentlig skuldsättning genom att denna skuldsättning kan vara förenad med en försvagning av växelkursen.

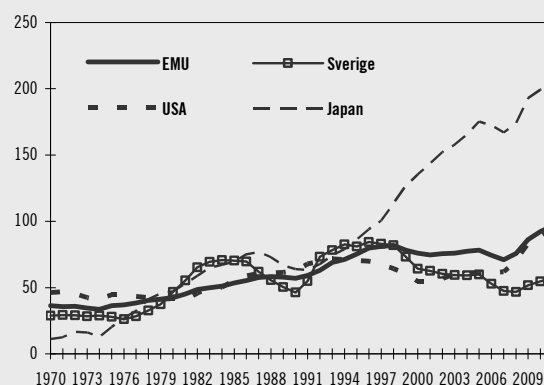
Forskningen på området visar sålunda att de skuldnivåer som många länder förväntas nå de närmaste åren riskerar att minska den långsiktiga tillväxten. Vid höga skuldnivåer ökar därtill risken för en negativ skulddynamik, vilket kan ge en okontrollerbar skuldutveckling. Skulden växer då okontrollerat till följd av att det inte finns tillräckliga intäkter för att betala räntorna och att nya lån tas för att betala ränteutgifterna, vilket i sin tur leder till behov av ytterligare lån med en allt högre ränta. Ju högre skulden och räntan är desto högre måste det primära sparandet (finansiellt sparande exklusive räntor) vara för att skulden ska stabiliseras eller minska. För de länder som har behov av konsolidering är det nödvändigt att trovärdigt redovisa hur dessa avses genomföras. Annars stiger räntorna för dessa länder och de får därmed större svårigheter att hålla skulden under kontroll.

Att minska skulderna kan minska tillväxten på kort sikt

De stora underskotten och de höga skuldnivåerna ställer krav på betydande

konsolideringar av de offentliga finanserna. IMF bedömer att det finns behov av en varaktig konsolidering på i genomsnitt 8,7 procent av BNP för de utvecklade länderna för att skulden ska ligga under 60 procent 2030 och 6,5 procent för att skuldsättningen ska återvända till nivån före krisen. Beräkningar från EU-kommissionen visar att med de konsolideringar som hittills presenterats i EMU-länderna förväntas skuldsättningsgraden vara ökande fram till 2020. För Sverige bedöms i stället bruttoskulden minska kraftigt, till under 30 procent av BNP 2020.

Diagram 1.6 Utvecklingen av den konsoliderade bruttoskulden innefattande de hitintills annonserade budgetförstärkningarna, Sverige och EMU-länderna, procent av BNP



Anm. Framskrivningen baseras på planerade budgetförstärkingar enligt 2010-års Konvergensprogram. Hänsyn har tagits till de förväntade ökade kostnaderna av en åldrande befolkning. Hänsyn har inte tagits till skuldutvecklingens effekt på tillväxten. Skatteintäkterna har antagits återgå till 2007 års nivåer. Källa: European Commission (2010), Public Finances in the EMU-2010.

Samtidigt som det är nödvändigt med en betydande konsolidering för att ta ned skuldnivåerna och undvika en accelererande skuld kan detta på kort sikt verka hämmande för tillväxten. Detta gäller i synnerhet om räntan redan i utgångsläget är låg och därigenom inte kan sänkas för att motverka en åtstramande finanspolitik. Det är troligt att den typ av konsolidering som krävs kommer att ha en kortsiktigt negativ effekt på tillväxten i de aktuella länderna. För länder med stora skulder kan det dock finnas s.k. omvända effekter av en konsolidering, dvs. att den ekonomiska aktiviteten ökar till följd av det ökade offentliga sparandet.⁶ Effekten på tillväxten i de länder som

from the Euro area, Economics Department Working Papers, No. 718, OECD.

⁴ Reinhart, C. and K. Rogoff (2010), Growth in a Time of Debt, American Economic Review, vol. 100(2), s. 573-578.

⁵ IMF (2010), Fiscal Monitor, Maj 2010.

⁶ Alesina, A. (2010), Fiscal adjustments: lessons from recent history, Paper prepared for the Ecofin meeting in Madrid April 15, 2010.

behöver göra betydande konsolideringar är därför osäker och kan variera från land till land. Även det sätt på vilket konsolideringen genomförs kommer att få stor betydelse för effekten på tillväxten. Ekonomisk forskning har visat att åtstramningar som främst genomförs via minskade utgifter ger en högre ekonomisk tillväxt och förbättrade offentliga finanser, jämfört med åtstramning som inriktas på att höja skatterna. Därtill är det viktigt att konsolideringsprogrammen är trovärdiga för att den negativa effekten på tillväxten ska bli så ringa som möjligt.

1.4 Läget i de offentliga finanserna

1.4.1 Det finansiella sparandet stärks snabbt

Den snabba återhämtningen av svensk ekonomi innebär även en stark återhämtning av de offentliga finanserna. Det finansiella sparandet beräknas uppgå till -1,3 procent av BNP 2010 och -0,4 procent av BNP 2011. Förstärkningen av det finansiella sparandet sker främst genom fallande utgifter, bl.a. till följd av färre arbetslösa, färre sjuka och förtidspensionerade, som tillsammans med en stark BNP-tillväxt bidrar till att de offentliga utgifterna minskar som andel av BNP fram till och med 2014. Samtidigt ligger skatterna på en nivå på omkring 45 procent av BNP under prognosperioden. Det finansiella sparandet beräknas uppgå till 1,0 procent av BNP 2012 för att öka till 2,9 procent av BNP 2014. Förstärkningen av det finansiella sparandet sker främst i staten. Ålderspensionssystemets sparande går mot ett underskott 2014 när pensionsutbetalningarna stiger. Kommunsektorn redovisar ett svagt negativt sparande samtliga år utom 2010. Det förklaras bland annat av att kommunernas avsättningar till pensionsutfästelser numera påverkar det finansiella sparandet.

Det ljusare läget på arbetsmarknaden och den förbättrade orderingången för svensk exportindustri medför att utvecklingen av de offentliga finanserna förväntas bli starkare än bedömningen i 2010 års ekonomiska vårproposition. Återhämtningen inom industrin innebär högre inkomstskatter från företagen. Den högre sysselsättningen, lägre räntor och förslaget om sänkt inkomstskatt för pensionärer medför att hushållens disponibla inkomster ökar mer. Det möjliggör en högre privat konsumtion och därmed högre intäkter från mervärdesskatt.

Jämfört med prognosen i 2010 års ekonomiska vårproposition har sparandet i kommunsektorn försämrats med ca 5 miljarder kronor under prognosperioden. Till stor del förklaras detta av att nationalräkenskapernas redovisning av kommunernas och landstingens pensionskostnader (se avsnitt 10.2.3) har ändrats.

Tabell 1.4 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser

Miljarder kronor

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Inkomster	1 607	1 651	1 704	1 788	1 874	1 960
<i>Procent av BNP</i>	<i>51,7</i>	<i>50,2</i>	<i>49,4</i>	<i>49,6</i>	<i>49,6</i>	<i>49,7</i>
Skatter och avgifter	1 435	1 488	1 531	1 607	1 686	1 764
<i>Procent av BNP</i>	<i>46,2</i>	<i>45,2</i>	<i>44,4</i>	<i>44,6</i>	<i>44,7</i>	<i>44,7</i>
Övriga inkomster	172	163	173	181	188	196
Utgifter	1 643	1 692	1 718	1 750	1 798	1 845
<i>Procent av BNP</i>	<i>52,9</i>	<i>51,4</i>	<i>49,8</i>	<i>48,6</i>	<i>47,6</i>	<i>46,8</i>
Finansiellt sparande	-37	-41	-14	38	77	115
<i>Procent av BNP</i>	<i>-1,2</i>	<i>-1,3</i>	<i>-0,4</i>	<i>1,0</i>	<i>2,0</i>	<i>2,9</i>
Konsoliderad bruttoskuld	1 295	1 288	1 280	1 244	1 157	1 033
<i>Procent av BNP</i>	<i>41,7</i>	<i>39,1</i>	<i>37,1</i>	<i>34,5</i>	<i>30,7</i>	<i>26,2</i>

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den konsoliderade bruttoskulden beräknas uppgå till 39,1 procent av BNP 2010 och falla till 26,2 procent 2014. Skuldnivån har reviderats ned jämfört med bedömningen i 2010 års ekonomiska vårproposition.

Det finns stor osäkerhet i bedömningen av de offentliga finanserna. På kort sikt kan skatteintäkterna från kapital avvika både uppåt och nedåt. På lite längre sikt utgör utvecklingen på arbetsmarknaden den största osäkerhetsfaktorn eftersom omkring 60 procent av de totala skatteintäkterna utgörs av skatt på arbetsinkomster. En sämre utveckling på arbetsmarknaden innebär även ökade utgifter. Om den prognostiserade minskningen i ohälsotalen, främst i sjuk- och aktivitetsersättningen, inte inträffar innebär även detta högre utgifter. Den sammantagna bedömningen är att riskerna för en sämre utveckling än i huvudscenariot överväger.

Den goda offentligfinansiella utvecklingen gör att Sverige, till skillnad från de flesta andra EU-länder, inte är föremål för ett s.k. underskottsrförfarande inom ramen för EU:s stabilitets- och tillväxtpakt. Sverige har respekterat detta regelverk och uppfyllt målen samtliga år sedan det infördes och väntas också göra det under kommande år.

1.5 Reformutrymme och vägen till överskott

1.5.1 Betydelsen av att snabbt komma tillbaka till överskott

De offentliga finanserna förbättras snabbt i takt med att konjunkturen stärks. Sverige ser ut att kunna återgå till överskott i linje med överskottsmålet när konjunkturläget normaliseras utan att beslut om större förstärkningar av budgeten behöver vidtas. I jämförelse med många andra länder blir vägen tillbaka till överskott därför mindre dramatisk.

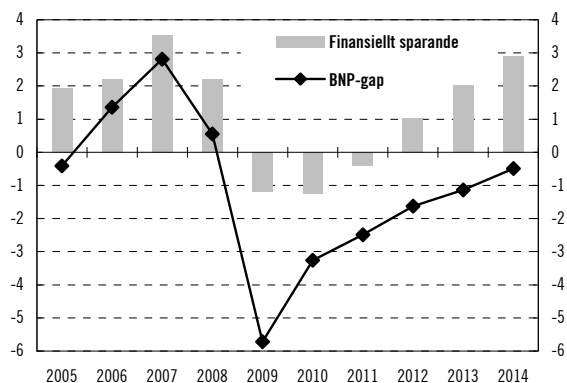
Att komma tillbaka till överskott i de offentliga finanserna är viktigt av flera skäl. Som den senaste krisen illustrerat är ordning och reda i de offentliga finanserna en avgörande förutsättning för att kunna hantera de utmaningar som finanspolitiken ställs inför i en sådan situation. Det är viktigt 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. Vid en bedömning av hur snabbt ett överskott bör uppnås igen, är det samtidigt viktigt, i rådande läge med fortsatt svagt resursutnyttjande och hög arbetslöshet, att finanspolitiken inte är för åtstramande.

Till följd av den djupa konjunkturedgången 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 s.k. automatiska stabilisatorerna verkat fullt ut, vilket har varit avgörande för att hålla uppe efterfrågan i ekonomin. Utöver det har regeringen genom stimulansåtgärder aktivt bidragit till att dämpa fallet i sysselsättningen och till att förhindra att arbetslösheten fastnar på en hög nivå.

De offentliga finanserna kommer att stärkas igen när ekonomin återhämtar sig. Det gäller att finna en balans för finanspolitiken mellan behovet att stödja återhämtningen och kravet att nå tillbaka till överskott. Det offentliga sparandet ska uppvisa ett överskott i linje med överskottsmålet när ekonomin och resursutnyttjandet är normalt. Regeringens

bedömning är att ekonomin närmar sig ett balanserat resursutnyttjande 2014. Enligt prognosen når det finansiella sparandet 1 procent av BNP redan under 2012, trots att resursutnyttjandet är fortsatt svagt det året (se diagram 1.7). År 2014 ligger sparandet på knappt 3 procent av BNP i frånvaro av nya åtgärder utöver de skarpa som föreslås och aviseras i denna proposition.

Diagram 1.7 Finansiellt sparande och BNP-gap



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

1.5.2 Utrymme för nya åtgärder

Starkare offentliga finanser kan ge ett visst reformutrymme om förbättringen är strukturell

Den nuvarande bedömningen pekar således på att det faktiska offentligfinansiella sparandet når upp till 1 procent av BNP redan 2012 och att det i frånvaro av nya reformer beräknas ligga väl över 1 procent av BNP (överskottsmålets nivå) åren därefter. Det innebär att det är möjligt att det kan finnas ett visst utrymme för permanenta reformer framöver vid sidan av de skarpa åtgärder som föreslås och aviseras i denna proposition. Ett utrymme för permanenta reformer kan dock bara uppstå om det sker en förbättring av det offentliga sparandet – utöver överskottsmålet – som är varaktig, dvs. om förbättringen beror på strukturella faktorer.

Det är viktigt att en bedömning av reformutrymmet utgår från den analysram som presenterades i 2008 års ekonomiska vårproposition (prop. 2008/09:100 s. 141–146). 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 4).

För att bedöma reformutrymmet på ett mer systematiskt sätt med hänsyn tagen till konjunkturläget, använder regeringen två indikatorer: strukturellt sparande och den s.k. sjuårsindikatorn. Strukturellt sparande justerar det finansiella sparandet direkt för konjunkturläget mätt med BNP-gapet. Strukturellt sparande indikerar hur stort det finansiella sparandet skulle vara om konjunkturläget vore normalt. Sjuårsindikatorn är ett glidande medelvärde av det finansiella sparandet det angivna året, de tre föregående åren, samt de tre efterföljande åren. Indikatorn beaktar på så vis konjunkturläget till viss del eftersom den är ett genomsnitt över flera år. Eftersom dessa år inte nödvändigtvis består av lika många hög- och lågkonjunkturår redovisas även en konjunkturjustering av sjuårsindikatorn, vilket görs via medelvärdet för BNP-gapet under de aktuella åren.⁷ Bedömningen av reformutrymmet, både på kort och längre sikt, görs utifrån en sammantagen bedömning av dessa olika indikatorer med hänsyn tagen till konjunkturläget, osäkerheten i bedömningen och den aktuella riskbilden.

Reformutrymmet på kort sikt

Givet prognoserna för den offentliga sektorns finansiella sparande och för BNP-gapet kommer det strukturella sparandet att ligga runt 1 procent av BNP 2011 (se tabell 1.5). Sjuårsindikatorn ligger marginellt under målet. Den konjunkturjusterade sjuårsindikatorn ligger dock betydligt högre än målet 2011. På grund av osäkerheten i måttet och risken för en asymmetrisk konjunkturutveckling bör viss vikt även läggas vid den ojusterade sjuårsindikatorn. Bedömningen är då att sparandet förefaller vara i linje med eller något högre än överskottsmålet. Sett enbart till indikatorerna för 2011 bedöms det sammantaget inte finnas något ytterligare reformutrymme för 2011 utöver de reformer som föreslås eller aviseras i denna budgetproposition eller som tidigare aviserats och beslutats med ikraftträdande 2011. Försvagningen av det finansiella sparandet till följd av de skarpa åtgärder som föreslås eller aviseras i denna proposition, som uppgår till knappt 13 miljarder kronor, bedöms vara väl

avvägd sett till behovet att relativt snabbt nå upp till överskott i de offentliga finanserna igen och samtidigt undvika att finanspolitiken blir för åtstramande i en situation med fortsatt svagt resursutnyttjande.

Tabell 1.5 Finansiellt sparande samt indikatorer för avstämning mot överskottsmålet

Procent av BNP respektive potentiell BNP

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

¹ Konjunkturjusteringen görs genom att indikatorvärdet minskas med BNP-gapet under motsvarande period multiplicerat med en antagen budgetelasticitet på 0,55.

Anm.: År 2009 är utfall. Tabellen inkluderar förslagen i denna budgetproposition. Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Reformutrymmet sett över hela mandatperioden

Sett enbart till sjuårsindikatorn för 2011 (som omfattar det finansiella sparandet även för åren 2012–2014) är det, som också konstaterades ovan, inte uppenbart att det uppstår ett tillkommande reformutrymme. Beräkningen av strukturellt sparande indikerar dock ett ökat reformutrymme över tiden. En sådan beräkning är dock osäker. Riskbilden talar för att reformutrymmet mot slutet av prognosperioden kan bli betydligt mindre än vad strukturellt sparande visar. Bedömningen av det strukturella sparandet är också osäker. Ett osäkert framtida bedömt reformutrymme bör därför inte in-tecknas på förhand utan stämmas av inför varje nytt budgetår. Det är mer ansvarsfullt att i efterhand korrigera ett för högt varaktigt sparande genom att genomföra angelägna struktur- och välfärdsreformer, än att tvingas till nedskärningar om exempelvis den negativa riskbilden skulle realiseras.

De skarpa åtgärder som föreslås i denna proposition består i huvudsak av förslag till anslagsförändringar och förändringar av skatteregler för 2011, men också till viss del av aviseringar av vissa utgiftsreformer som träder ikraft efter 2011 och som därmed ingår i förslaget till preliminära utgiftsramar för åren efter 2011. Därutöver redovisar regeringen ett antal reformambitioner för åren efter 2011 som inte påverkar de i denna proposition beräknade inkomsterna och utgifterna. Dessa reformambitioner, och tidsplanen för dem, betingas av

⁷ Se vidare avsnitt 4 för en utförligare beskrivning av dessa indikatorer.

att ett tillräckligt stort överskott i de offentliga finanserna kan säkerställas och av att det faktiskt uppstår ett varaktigt reformutrymme. För att kunna skissa på dessa reformambitioner och ange prioriteringar för mandatperioden, har regeringen ändå gjort en preliminär bedömning av reformutrymmet för hela mandatperioden där osäkerheten i bedömningen har beaktats genom att reformutrymmet beräknats med en säkerhetsmarginal i förhållande till överskottsmålet.

Sammantaget gör regeringen bedömningen att det är rimligt att i nuläget upprätthålla en säkerhetsmarginal på minst 1 procent av BNP i strukturellt sparande 2014, om hänsyn tas till den negativa riskbilden, att konjunkturcykeln normalt är asymmetrisk enligt de metoder som används och till osäkerheten i bedömningen av det strukturella sparandet. Med hänsyn tagen till behovet av en sådan säkerhetsmarginal, bedöms reformutrymmet för mandatperioden, utöver de skarpa reformer som föreslås eller aviseras i denna proposition eller som tidigare aviserats eller beslutats, preliminärt uppgå till omkring 40 miljarder kronor. Detta utrymme kan senare visa sig bli mindre eller större.

Budgetförstärkningar kan behövas för att öka utrymmet för angelägna struktureller reformer

Det går inte att utesluta att budgetförstärkande åtgärder kan behövas på inkomst- och/eller utgiftssidan. Sådana förstärkningar kan behövas för att skapa utrymme för angelägna strukturella reformer under innevarande mandatperiod. Förstärkningar kan också bli nödvändiga om exempelvis kostnaderna för socialförsäkringarna åter stiger. En viktig utgångspunkt är att den offentliga sektorns resurser ska användas på ett effektivt sätt. Potentialen för ökad effektivitet ska tas till vara. En annan viktig utgångspunkt är att samhällsekonomiskt effektiva skattehöjningar kan användas för att finansiera en sänkning av samhällsekonomiskt skadliga skatter, men att skattehöjningar inte normalt ska användas för att finansiera ökade utgifter.

Utgiftstaket – ett viktigt styrmedel

Regeringens förslag till utgiftstak tar sin utgångspunkt i en samlad bedömning av det finanspolitiska regelverket och i prognosen för de offentliga finanserna, samt i att utgiftstaket ska fastställas på en nivå som är förenlig med överskottsmålet och en långsiktigt hållbar finanspolitik. Regeringens bedömning i 2010 års

ekonomiska vårproposition var att utgiftstaket bör öka med 10 miljarder kronor per år 2013 och 2014. Regeringen anser att denna bedömning fortfarande är väl avvägd. Den valda nivån på utgiftstaken innebär en återgång till utgiftstak som i högre grad är förenliga med överskottsmålet. Det leder samtidigt till att budgeteringsmarginalen för 2013 och 2014 minskar jämfört med den förhållandevis stora marginalen 2012. Det innebär att utgiftstaket blir mer styrande för utgiftsutvecklingen.

Tabell 1.6 Utgiftstak för staten 2010–2014

Miljarder kronor om inget annat anges

	2010	2011	2012	2013	2014
Regeringens förslag till utgiftstak	1 024	1 063	1 083	1 093	1 103
Takbegränsade utgifter	989	1 006	1 009	1 022	1 043
Budgeteringsmarginal	35	57	74	71	60
Budgeteringsmarginal, procent av takbegränsade utgifter	3,6	5,7	7,3	6,9	5,8

Källa: Egna beräkningar.

Budgeteringsmarginalen medger reformer om överskottsmålet gör det

Det är viktigt att poängtera att budgeteringsmarginalen visar det maximala utrymmet för reformer på utgiftssidan med hänsyn till ett antal andra restriktioner. Utrymmet för reformer på utgiftssidan begränsas primärt av överskottsmålet. Även skattepolitiken under innevarande mandatperiod begränsar reformutrymmet på utgiftssidan eftersom en skattesänkning tar i anspråk delar av ett potentiellt reformutrymme. Slutligen begränsas utrymmet för reformer på utgiftssidan av behovet av en säkerhetsmarginal under utgiftstaket. Givet att samtliga ovanstående villkor är uppfyllda kan delar av budgeteringsmarginalen användas för reformer.

Nivån på utgiftstaken 2013 och 2014 medför att budgeteringsmarginalen minskar jämfört med 2012. Trots det är marginalen 2014 större än vad som följer av regeringens riktlinje för budgeteringsmarginalens minsta storlek för denna tidshorisont. Samtidigt är osäkerheten stor i utgiftsprognoserna. Riktlinjen för budgeteringsmarginalens storlek beaktar i första hand osäkerhet om den makroekonomiska utvecklingen och därmed de automatiska stabilisatorernas inverkan på utgiftsutvecklingen. Den kraftiga nedgången av volymerna i transfereringssystemen som utgiftsprognosen

baseras på kan dock tala för ett behov av en något större osäkerhetsmarginal än vad som normalt är befogat.

1.6 Utmaningar för svensk ekonomi

1.6.1 Utmaningar för stabiliseringspolitiken

Tillväxtutsikterna för Sverige har ljusnat och tecknen på återhämtning har blivit än tydligare jämfört med bedömningen i 2010 års ekonomiska vårproposition. Återhämtningen stöds av en fortsatt expansiv penningpolitik, fullt ut verkande automatiska stabilisatorer och ett antal finanspolitiska åtgärder. Regeringens bedömning är att det inte behöver vidtas några ytterligare stora stabiliseringspolitiska åtgärder i rådande konjunkurläge.

Beredskap för sämre ekonomisk utveckling

Trots tydliga tecken på en återhämtning av den svenska ekonomin, finns det betydande risker för en sämre utveckling än den som tecknas i huvudscenariot. Många länder har stora skulder och offentliga finanser som måste saneras samtidigt som räntorna förväntas stiga över tiden. Om oron på de finansiella marknaderna åter sprider sig ökar risken för en svagare konjunkturuppgång eller till och med en andra ekonomisk nedgång. Det är därför viktigt att hålla en hög beredskap för både ny finansiell oro och behov av nya stimulansåtgärder.

Om den svenska konjunkturen vänder kraftigt nedåt kan nya åtgärder för att möta utvecklingen på arbetsmarknaden behöva övervägas. Även om den internationella oron inte utmynnar i en allvarlig global kris riskerar den att medföra att den svenska konjunkturuppgången fördröjs. Detta ökar i så fall risken för att arbetslösheten biter sig fast på en permanent hög nivå. Ytterligare åtgärder för att förhindra en sådan utveckling kan då behöva övervägas.

Sverige har i ett internationellt perspektiv ett gott offentligfinansiellt utgångsläge. Detta gör det möjligt att hantera förnyad finansiell oro, en mer utdragen återhämtning eller till och med en ny nedgång i konjunkturen. Det är mot denna bakgrund viktigt att snabbt nå tillbaka till överskott i de offentliga finanserna. En viktig

förutsättning för detta är att de temporära stabiliseringspolitiska åtgärder som vidtagits i nuvarande lågkonjunktur inte blir permanenta utan avvecklas. Det säkerställer att det finns ett stabiliseringspolitiskt manöverutrymme utan risk för att marknaden ska kräva en riskpremie av Sverige som innebär höjda upplåningskostnader. Detta är särskilt viktigt eftersom de stora skulder som nu byggs upp i delar av omvärlden kan komma att pressa upp de globala upplåningskostnaderna vid en ny konjunkturredgång. Även vid ett mer normalt konjunkturförlopp är detta viktigt. En utmaning för stabiliseringspolitiken i nuläget är således att i lämplig takt, med hänsyn till behovet av att återvända till överskott och att understödja konjunkturåterhämtningen, avveckla de tillfälliga åtgärderna.

Beredskap för att förhindra flaskhalsar och tendenser till överhettning när ekonomin tar fart

I takt med att resursutnyttjandet ökar måste politiken också successivt anpassas för att motverka flaskhalsar och tendenser till överhettning. Det kan ske genom justeringar av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna och genom en förskjutning av tyngdpunkten från efterfrågestimulerande till utbudsskapande åtgärder.

Säkerställa fortsatt fungerande finansiella marknader

En viktig del i stabiliseringspolitiken är att säkerställa finansiell stabilitet och en väl fungerande kreditgivning. Även om situationen stabiliserats, måste utvecklingen på de finansiella marknaderna fortsättningsvis följas noga. Den finansiella stabiliteten och kreditgivningen till företag och hushåll måste säkerställas. Utfasningen av stödprogrammen ska därför genomföras på ett ansvarsfullt sätt och behov av nya åtgärder snabbt övervägas vid eventuell förnyad finansiell oro.

1.6.2 Utmaningar för strukturpolitiken

För att skapa så hög välfärd som möjligt genom hög ekonomisk tillväxt krävs, över tid, att strukturella åtgärder genomförs. Regeringens arbete har varit och kommer framöver att vara särskilt fokuserat på ökad varaktig sysselsättning, utbildning och ökade kunskaper, finansiering av välfärden, klimatutmaningen

samt globalisering och konkurrenskraft. Den Europeiska unionen har också enats om en strategi för hållbar tillväxt och full sysselsättning, den s.k. Europa 2020-strategin. Strategin innefattar till stor del ovannämnda utmaningar för strukturpolitiken. Strategin innebär bl.a. att medlemsstaterna ska sätta upp mål inom de olika områden som innefattas i strategin. Europa 2020-strategin beskrivs i en fördjupningsruta i slutet av detta avsnitt.

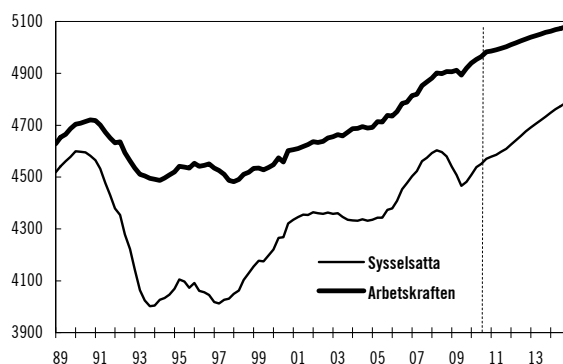
1.6.2.1 Ökad varaktig sysselsättning

Struktur- och stabiliseringspolitiska utmaningar på arbetsmarknaden bör ses i ett sammanhang eftersom konjunkturella problem riskerar att leda till långvariga strukturella problem. Det finns t.ex. en risk att arbetslösheten fastnar på en hög nivå under lång tid eller att människor som förlorar jobbet lämnar arbetsmarknaden. Sådana effekter av krisen innebär att sysselsättningen och ekonomins produktionskapacitet blir lägre under lång tid framöver.

Det finns nu tydliga indikationer på att arbetsmarknaden har börjat återhämta sig under 2010. Både arbetskraften och sysselsättningen har ökat under det första halvåret 2010 och arbetslösheten har börjat falla tillbaka (se diagram 1.8 och 1.9). Den begynnande sysselsättningsuppgången under 2010 tyder på att risken för tillväxt utan ökad sysselsättning i denna konjunkturuppgång är liten.

Diagram 1.8 Arbetskraften och sysselsatta

Tusental personer, säsongrensade kvartalsvärden, 15-74 år



Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Arbetskraften minskade inte under krisen och har nu börjat öka igen vilket är positivt. På lång sikt är det främst utbudet av arbetskraft som bestämmer sysselsättningen och därmed också

produktionsmöjligheterna i ekonomin. Det är därför mycket viktigt att arbetskraftsdeltagandet upprätthålls även i lågkonjunkturer även om det bidrar till högre arbetslöshet eftersom sannolikheten att komma tillbaka till arbete har visat sig vara större för en arbetslös än för en person som har lämnat arbetskraften. Under första halvåret 2010 har sysselsättningsuppgången varit så stark att arbetslösheten har börjat falla tillbaka trots att arbetskraften ökar.

Diagram 1.9 Arbetslöshet

Procent av arbetskraften, 15-74 år

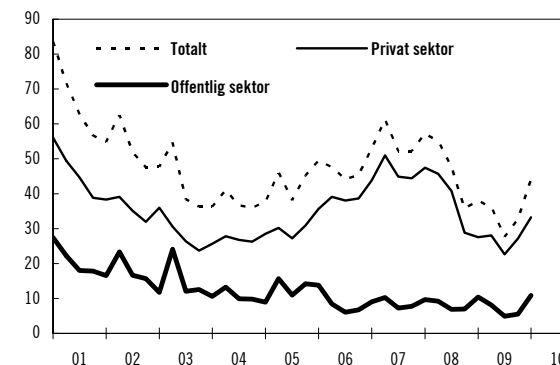


Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Ytterligare ett positivt tecken är att antalet lediga jobb ökar. Det visar statistik från både Arbetsförmedlingen och SCB. Särskilt i den privata sektorn, men även i den offentliga, finns nu många lediga jobb (se diagram 1.10). Även företagens anställningsplaner är positiva (se diagram 1.11). Dessa framåtblickande indikatorer pekar på att sysselsättningen kommer att fortsätta att öka under hösten 2010.

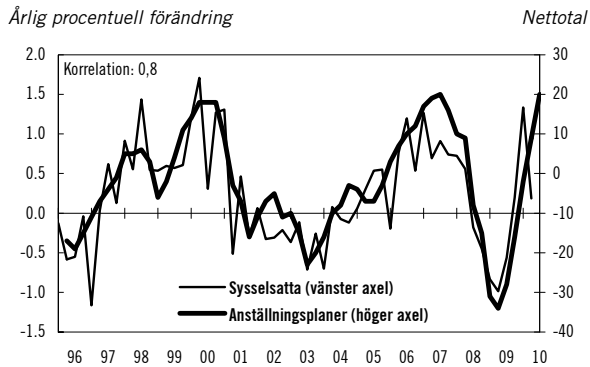
Diagram 1.10 Lediga jobb per kvartal

Tusental



Anm.: Säsongrensade kvartalsvärden.

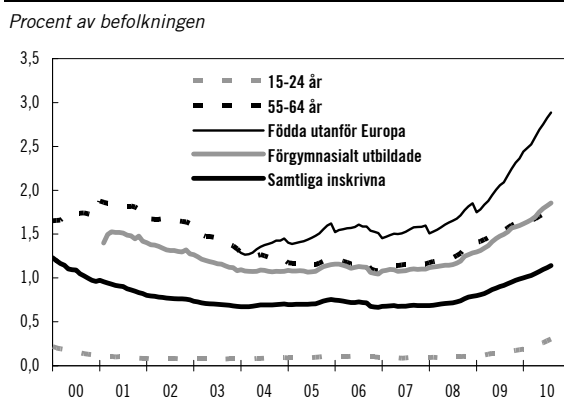
Källa: Statistiska centralbyrån.

Diagram 1.11 Anställningsplaner och sysselsättning

Anm.: Säsongsrensade kvartalsvärden. Anställningsplanerna är leadad med ett kvartal.
Källor: Statistiska centralbyrån (nationalräkenskaperna) och Konjunkturinstitutet (Konjunkturbarometern).

Långtidsarbetslöshet är ett allvarligt problem för den enskilde individen, men också för samhället eftersom sannolikheten att hitta ett jobb minskar med tiden som arbetslös. En ökad långtidsarbetslöshet riskerar således att minska produktionskapaciteten i ekonomin. Under krisen har långtidsarbetslösheten stigit kraftigt. Nu finns det dock tecken på att den ökar långsammare.

Risken för långtidsarbetslöshet skiljer sig åt mellan olika grupper vilket framgår av diagram 1.12. Personer födda utanför Europa, äldre och personer med högst förgymnasial utbildning är långtidsarbetslösa i högre utsträckning än andra grupper.

Diagram 1.12 Kvarstående arbetslösa och deltagare i program med en inskrivningstid på mer än två år

Anm.: Säsongsrensade månadsvärden.
Källor: Arbetsförmedlingen och Statistiska centralbyrån.

Sammantaget finns således tydliga indikationer på att återhämtningen på arbetsmarknaden tar fart under 2010. Bedömningen är att sysselsättningen ökar och att arbetslösheten minskar fram till 2014 (se avsnitt 1.3). Det relativt höga arbetskraftsdeltagandet tyder på att produktionskapaciteten i ekonomin är förhållandevis hög och att det finns en potential att varaktigt öka sysselsättningen. Ett allvarligt

problem är emellertid att arbetslöshetstiderna förlängts till följd av krisen vilket riskerar att dämpa uppgången i den varaktiga sysselsättningen.

Sysselsättningspolitikens utmaningar de närmaste åren

Åtgärderna för att mildra krisens konsekvenser på arbetsmarknaden bör anpassas successivt efter det nya arbetsmarknadsläget. I krisens akuta skede inriktades politiken på att dämpa fallet i sysselsättningen samt på åtgärder som säkerställer att arbetslösa bibehåller sin motivation och anställningsbarhet. Nu bör åtgärderna i allt större utsträckning inriktas mot att underlätta konjunkturuppgången.

När arbetskraftsefterfrågan tar fart är det angeläget att arbetslösa söker jobb för att den ökande efterfrågan snabbt ska leda till sysselsättning utan att överhettning och flaskhalsproblem uppstår. Det är också viktigt att de arbetslösa står till arbetsmarknadens förfogande. Därför är det rimligt att minska nivåerna på arbetsmarknadspolitiska program riktade till korttidsarbetslösa i takt med att arbetskraftsefterfrågan växer och på så vis minska riskerna för inlåsningseffekter. Dessutom är det viktigt att bevaka arbetsmarknaden noga så att inte bristsituationer uppstår i vissa yrken eller regioner. Beredskap måste finnas för att snabbt sätta in insatser som motverkar en sådan utveckling.

En utmaning för politiken är att säkerställa att även långtidsarbetslösa får del av konjunkturuppgången. Det är därför angeläget att även långtidsarbetslösa söker de jobb som skapas. För att öka deras konkurrenskraft om jobben är även fortsättningsvis löne-subsventionerade anställningar ett viktigt instrument. Långtidsarbetslösa med kort utbildning kan också vara i behov av ytterligare utbildning för att vara konkurrenskraftiga på arbetsmarknaden.

Den ekonomiska krisen har inneburit att regeringens åtgärder till stor del fokuserats på att mildra krisens effekter på arbetsmarknaden. När arbetsmarknadsläget normaliseras bör det långsiktiga arbetet med att öka den varaktiga sysselsättningen genom ett minskat utanförskap stå i fokus.

Det finns vissa grupper som har en relativt svag förankring på arbetsmarknaden och för vilka arbetsmarknaden fortfarande inte fungerar

tillfredsställande. Unga, utrikes födda, personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, personer med högst förgymnasial utbildning och äldre är grupper som har en betydligt sämre arbetsmarknadssituation än befolkningen i arbetsför ålder som helhet.

Unga, särskilt de som saknar fullständiga gymnasiebetyg, drabbas oftare av arbetslöshet än befolkningen som helhet. Personer med relativt kort utbildning tillhör dessutom dem som riskerar att fastna i långtidsarbetslöshet. Därför är utbildningspolitiken av stor betydelse för arbetsmarknadsutvecklingen och reformeringen av gymnasieskolan syftar bl.a. till att förbättra genomströmningen och minska antalet avhopp från skolan. För att förbättra genomströmningen och prestationerna i skolan har regeringen under föregående mandatperiod satsat på kvalitets- höjande åtgärder som t. ex. lärarlyft, ny lärarutbildning, ny skollag och en reformerad gymnasieskola. I denna budgetproposition föreslår regeringen fortsatta utbildnings- satsningar, bl.a. fortsatt lärarlyft, utökad undervisningstid i matematik, en omfattande lärlingsutbildning och en satsning på elevhälsa. Vidare föreslår regeringen att arbetslösa ungdomar i åldrarna 20–24 år som saknar fullständig grundskole- eller gymnasieutbildning tillfälligt ska kunna erhålla den högre bidragsnivån i studiemedlet under förutsättning att de avbrutit sina studier innan halvårsskiftet 2010.

Äldre personer som förlorar sina arbeten möter en svår arbetsmarknadssituation och riskerar att hamna i långtidsarbetslöshet eller lämna arbetskraften. Dessutom lämnar många frivilligt arbetskraften relativt tidigt via t.ex. avtalspension. Det är viktigt att stimulera ett längre deltagande på arbetsmarknaden, inte minst för att säkerställa den offentliga sektorns finansiering. Den viktigaste åtgärden för att stimulera utbud av arbetskraft bland äldre är det högre jobbskatteavdraget för personer som fyllt 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. Dessutom har kvalificeringstiden för ett nystartsjobb temporärt förkortats från tolv till sex månader för personer som fyllt 55 år för att

förbättra möjligheterna för de äldre arbetslösa att stanna kvar på arbetsmarknaden.

Utrikes födda har i förhållande till personer som är födda i Sverige betydligt lägre sysselsättningsgrad (andel sysselsatta i befolkningen) och högre arbetslöshet, även om stora variationer förekommer. Det är centralt att öka arbetsutbudet bland utrikes födda och förbättra integrationen av nyanlända invandrare så att de snabbt kommer i arbete. Snabbare etablering på arbetsmarknaden för utrikes födda är än mer betydelsefullt när andelen utrikes födda i arbetsför ålder växer. Regeringen inför därför ett nytt system för att uppnå en snabbare etablering på arbetsmarknaden för nyanlända flyktingar. Det reformerade systemet innebär bland annat att en statlig ersättning införs som stärker individens incitament både att delta i aktiviteter och att arbeta vid sidan av etableringsaktiviteter. Vidare ges Arbetsförmedlingen en tydligare roll och ett samordnande ansvar för att påskynda den nyanländes etablering. För utrikes födda som fått uppehållstillstånd 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.

Alla ska ha möjlighet att delta i arbetslivet utifrån sina förmågor och förutsättningar, men många personer med funktionsnedsättning står långt ifrån arbetsmarknaden. Förutsättningarna för dessa personer att kunna finna, få och behålla ett arbete måste därför förbättras. Regeringen avser att förstärka Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag med 200 miljoner kronor under 2011, bl.a. för att prioritera detta arbete. Arbetet med att identifiera och undanröja de hinder som idag finns på arbetsmarknaden måste fortsätta och stärkas. Regeringen kommer också fortsätta arbetet med att förbättra möjligheter till arbete och deltagande i samhällslivet för unga med funktionsnedsättning. För arbetet mot de övergripande funktionshinderpolitiska målen tänker regeringen utforma en strategi inför 2011 som sträcker sig fem år framåt med uppföljningsbara delmål och tydliga roller i genomförandet.

1.6.2.2 Utbildning för högre välfärd

Utbildning är centralt både för den enskilde individen och för samhället i stort. En bra skola kompenserar för skillnader i elevernas livsvillkor och förutsättningar samt utgör grunden för människors framtida möjligheter. Utbildning förbättrar individens kunskaper och förmågor. En högre produktivitet ökar chanserna att få arbete och ger också avkastning i form av högre lön. Därmed ökar konsumtionsmöjligheterna och förutsättningarna för att kunna bestämma över och forma den egna vardagen.

Även för samhället finns stora vinster av utbildning. Högre produktivitet och sysselsättning förbättrar förutsättningarna för ekonomisk utveckling, ökar den gemensamma välfärden och bidrar till en jämnare inkomstfördelning. Studier visar att länder med en bättre utbildad arbetskraft har en högre tillväxt. En ojämn fördelning av kunskap bidrar till en ojämn inkomstfördelning. Ett väl fungerande utbildningssystem kan utjämna delar av dessa inkomstskillnader.

Genom att utbildning särskilt stärker svaga gruppers ställning på arbetsmarknaden, kan sysselsättningen öka genom ett minskat utanförskap. Ett väl fungerande utbildningssystem som förser unga med rätt färdigheter är förmodligen det mest effektiva sättet att förbättra ungas arbetsmarknadssituation, och på så vis motverka en hög ungdomsarbetslöshet. Möjligheterna för utrikes födda och nyanlända invandrare att lyckas på arbetsmarknaden ökar avsevärt om de på ett effektivt sätt kan integreras i utbildningssystemet.

Nya och ökade kunskaper genom utbildning är även ett krav för att upprätthålla och öka den internationella konkurrenskraften. En utmaning är därför att successivt anpassa utbildningssystemet så att näringslivet kan förse med en välutbildad arbetskraft och att struktur-omvandlingen underlättas. Det är med kunskap och kvalitet som svenska företag bäst kan konkurrera eftersom det leder till högre ekonomisk välfärd.

Trots att Sverige har en välutbildad arbetskraft har det funnits allvarliga brister i utbildningssystemet som regeringen under den gångna mandatperioden arbetat intensivt för att åtgärda. De förslag som presenteras i denna budgetproposition har till syfte att komma till rätta med brister i utbildningssystemet så att

tillgången till en välutbildad arbetskraft kan bli en starkare konkurrensfaktor för svenska företag framöver.

1.6.2.3 Finansiering av välfärden

Ökad efterfrågan på välfärdstjänster

Med ökat välstånd stiger medellivslängden. I Sverige, liksom i många andra länder, kommer andelen äldre i befolkningen att öka i framtiden till följd av den positiva utvecklingen av medellivslängden.

Enligt SCB:s befolkningsprognos kommer 25 procent av befolkningen att vara 65 år eller äldre 2050. Motsvarande andel för 2009 är 18 procent. Antalet äldre än 75 år kommer näst intill att fördubblas under de närmaste 40 åren, samtidigt som antalet unga och antalet personer i yrkesverksam ålder förväntas förbli konstant.

Den demografiska utvecklingen innebär sannolikt att efterfrågan på offentligt finansierade välfärdstjänster ökar. Beräkningar som presenterats i 2010 års ekonomiska vårproposition visar att de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet är god vid oförändrade skatte- och välfärdssystem och om demografin utvecklas i linje med SCB:s befolkningsprognos. I beräkningarna förutsätts att kvaliteten i de skattefinansierade välfärdstjänsterna är oförändrad över tid. Uppdaterade beräkningar ändrar inte denna bedömning.⁸

Under de senaste decennierna har emellertid kostnaderna för välfärdstjänsterna stigit mer än vad som har varit motiverat av den demografiska utvecklingen. En orsak till denna utveckling är att kraven på välfärdstjänsternas kvalitet stiger med ökad levnadsstandard och att en högre kvalitet ofta leder till ökade kostnader. I den mån denna utveckling fortsätter kommer kostnaderna för välfärdstjänsterna att stiga snabbare än vad som kan förklaras av den demografiska utvecklingen. Detta kan komma att innebära betydande påfrestningar på de offentliga finanserna. En motverkande kraft kan bli att den historiska förbättringen av hälsoläget fortsätter framöver. En sådan utveckling kan minska efterfrågan på vård.

⁸ Den s.k. S2-indikatorn är oförändrad.

En utmaning för strukturpolitiken är att utforma en politik för ökad efterfrågan på välfärdstjänster som kan förenas med kravet på hållbara offentliga finanser. De offentliga välfärdssystemen behöver utformas så att de blir långsiktigt stabila samtidigt som legitimiteten och förtroendet för systemen upprätthålls.

Hög sysselsättning grunden för välfärdens finansiering

En politik inriktad på hög varaktig sysselsättning är avgörande för att värna och utveckla välfärdens kärna då fler i arbete och längre arbetsliv ökar antalet arbetade timmar och därmed skatteintäkterna, samtidigt som kostnader förenade med utanförskap minskar.

Effektivisering av välfärdssystemen

Effektivisering av de offentligt finansierade välfärdssystemen bidrar till att den långsiktiga finansieringen. Detta är viktigt för att säkra principen om att vård och omsorg ges efter behov och finansieras solidariskt. Det är därför viktigt att effektiviseringsarbetet kontinuerligt fortgår. Det gäller åtgärder som höjer produktiviteten i de offentligt finansierade tjänsterna och åtgärder för att minska överutnyttjande i trygghetssystemen. Det är även centralt att myndigheternas och övriga berörda instansers arbete med effektivisering av systemens administration fortgår.

Regeringens arbete med att främja ökad konkurrens och entreprenörskap inom vård och omsorg är ett led i arbetet med att stimulera förnyelse och att öka produktiviteten inom välfärdssektorn.

Den tekniska utvecklingen inom vård och omsorg leder till kvalitetsförbättringar. Hög kvalitet är viktigt för att bibehålla förtroendet för och legitimiteten i välfärdssystemen.

För att kunna anpassa och vidareutveckla välfärdstjänsterna ställs det fortsatt stora krav på politikens utformning.

Skattepolitiken är central för välfärd och sysselsättning

Skatterna ska utformas så att de ger en hållbar finansiering av offentliga utgifter samtidigt som de ger en så hög välfärd som möjligt. I det sammanhanget är skatternas inverkan på sysselsättningen central genom att en hög varaktig sysselsättning förstärker den ekonomiska standarden för dem med arbete

men också bidrar till hållbara offentliga finanser.

Skattepolitiken är därför inriktad på att identifiera och genomföra de förändringar som på bästa sätt kan bidra till att stärka välfärden och öka sysselsättningen. Det handlar om att förbättra villkoren för arbete, utbildning, kompetensutveckling och investeringar. Med denna inriktning är det särskilt angeläget att minska skattekilarna på arbete och investeringar vilket ökar BNP och välfärden.

1.6.2.4 Klimatutmaningen

Klimatfrågan är vår tids största utmaningar som mänskligheten står inför och en angelägenhet för världens alla länder. Breda och internationella överenskommelser om radikalt minskade utsläpp av växthusgaser är helt avgörande för framgång i det globala klimatarbetet. Som efterföljare till Kyotoavtalet krävs ett globalt avtal där alla länder medverkar till tillräckliga utsläppsminskningar. Den industrialiserade världen behöver gå före med att göra de största utsläppsminskningarna och även ge stöd till klimatanpassning i de fattigaste länderna. Men inte heller utsläppsminskningar bland de utvecklade länderna räcker för att möta klimathotet. Snabbt växande ekonomier bland utvecklingsländerna behöver också stå för betydande bidrag till utsläppsminskningar. Mekanismer och resursöverföringar för investeringar bör utformas för effektiva utsläppsminskningar och ge utvecklingsländer möjlighet till tillväxt med låga utsläpp.

De utfästelser som har gjorts inom ramen för det s.k. Köpenhamnsackordet är långt ifrån tillräckliga. Samtidigt innebar Köpenhamns-mötet för första gången internationella utfästelser om utsläppsreduktioner och begränsningar från världens största ekonomier, däribland USA, Kina, Indien och Brasilien. Ackordet innehåller de byggstenar som behövs i en överenskommelse, om än inte i den omfattning eller med den ambitionsnivå som krävs. Även om Sveriges och EU:s ambitionsnivå inte återfinns i ackordet finns nu en bättre utgångspunkt för fortsatta diskussioner än någonsin haft tidigare.

EU har, bl.a. under Sveriges ordförandeskap hösten 2009, drivit flera viktiga frågor framåt. Det är en framgång för EU att tvågradersmålet

har fått stöd av världens största ekonomier, att andra åtaganden gjorts av stora utsläppsländer och att insatser enligt Köpenhamnsackordet finansierats de närmaste åren. Sverige har en stark tradition och hög ambition, men därmed också stort ansvar, att driva på den internationella processen mot en överenskommelse.

Regeringens ambition är att stärka Sveriges roll i de internationella klimatförhandlingarna. EU ska till 2020 minska sina utsläpp med 30 procent jämfört med 1990. Detta ska ske inom ramen för ett ambitiöst internationellt klimatavtal där andra utvecklade länder gör motsvarande åtaganden och där även snabbt växande ekonomier bidrar.

Sveriges nationella klimatpolitik bygger i hög grad på samarbetet inom EU. Genom allianspartiernas energi- och klimatöverenskommelse lades grunden för en långsiktig, hållbar och kostnadseffektiv klimat- och energipolitik. Överenskommelsen bygger på underlag från Vetenskapliga Rådet, den parlamentariska Klimatberedningen och den dialog som regeringen har fört med olika samhällsaktörer kring energi- och klimatfrågorna. Vetenskapliga rådet rekommenderade att Sveriges utsläpp av växthusgaser bör minska med 20–25 procent till 2020 och med 70–85 procent till 2050, jämfört med 1990-års nivå för att Sverige ska ta sin del av det globala ansvaret. Alliansens överenskommelse innebär att utsläppen av växthusgaser för de verksamheter som inte innefattas av EU:s utsläppshandelssystem ska minska med 40 procent till 2020 jämfört med 1990. År 2050 ska Sverige inte ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären.

Kostnadseffektivitet och långsiktighet är centrala faktorer eftersom de möjliggör en internationellt unikt hög ambitionsnivå samtidigt som de ger de signaler som energi-marknadens aktörer behöver. Regeringens högt ställda ambitioner inom klimatområdet skapar förutsättningar för ett fortsatt starkt svenskt ledarskap i de pågående internationella klimatförhandlingarna.

1.6.2.5 Globalisering och konkurrenskraft

Handel med varor och tjänster, företagens direktinvesteringar och arbetskraftens rörlighet

över gränserna – det som bl.a. ingår i begreppet globalisering – är förutsättningar för ekonomiskt välstånd i ett litet land som Sverige. Genom handel och direktinvesteringar kan svenska företag få avsättning för sina produkter på andra marknader, vilket skapar ökad produktion och sysselsättning i Sverige. Genom att utländska företag erbjuder sina produkter på den svenska marknaden eller etablerar sig här får svenska konsumenter dra fördel av fler, billigare och bättre varor och tjänster, samtidigt som viktig kompetens tillförs näringslivet. När arbetskraften i ökad utsträckning rör sig över gränserna vidgas arbetsmarknaderna så att idéer och erfarenheter bättre kan tas tillvara, både av svenskar som arbetar i utlandet och utländsk arbetskraft i Sverige.

För att kunna dra nytta av globaliseringens fördelar ställs samtidigt krav på ekonomins förmåga till ständig anpassning till nya förutsättningar. Enligt OECD är Sverige det land som sammantaget har de bästa förutsättningarna inom OECD-området att dra nytta av en allt mer globaliserad värld.⁹ I studien har bl.a. flexibiliteten på arbetsmarknaden, kunskapsnivån, innovationsförmågan och nyföretagandet jämförts mellan olika OECD-länder.

En utmaning för den ekonomiska politiken på lång sikt är att även i framtiden ta tillvara de fördelar som globaliseringen medför, samtidigt som ekonomins anpassning till ändrade förutsättningar underlättas. Sunda offentliga finanser, låg inflation, stabila spelregler på arbetsmarknaden, upprätthållandet av arbetslinjen, satsning på utbildning och kompetens samt ett gott företagsklimat utgör grunden i regeringens politik för att möta globaliseringens utmaningar. Så skapas förutsättningar för en god anpassningsförmåga och för de strategiska investeringar inom forskning och utveckling, utbildning och infrastruktur som behövs för att ta tillvara globaliseringens fördelar.

Det är viktigt att Sverige fortsätter att bygga vidare på sina styrkor; den konkurrenskraftiga industriella basen, den växande tjänstesektorn och den välutbildade arbetskraften. Det är med

⁹Rae, D. och M. Sollie (2007), Globalisation and the European Union: Which Countries are Best Placed to Cope, Economic Department Working Paper, nr. 586.

kunskap och kvalitet som svenska företag bäst kan konkurrera. Genom privata och offentliga satsningar på infrastruktur, utbildning, forskning och innovationer säkerställs företagens förmåga att konkurrera på världsmarknaden.

För att utnyttja globaliseringens fördelar är det också viktigt att politiken inriktas på att främja god konkurrens. Onödiga hinder för de företag som vill etablera sig i Sverige ska tas bort. Därmed ökar konkurrensen vilket leder till lägre priser och ett större och mer varierat utbud av varor och tjänster. Ökad internationell konkurrens bidrar också till att göra svenska företag mer produktiva genom att de får tillgång till nya idéer och nya produktionsmetoder. Genom en aktiv och pådrivande roll inom EU verkar regeringen för att den inre marknaden ska utvecklas och förbättras – med beaktande av att detta även ska vara förenligt med medlemsstaternas legitima intressen – samt för att frihandeln värnas i utformningen av den gemensamma handelspolitiken.

Det är viktigt att globaliseringens vinster kommer alla till del och att de omställningskostnader som oundvikligen uppstår i dess spår blir så små som möjligt och inte bärs endast av dem som drabbas. Detta uppnås genom de sociala trygghetssystemen som förhindrar allt för kraftiga inkomstbortfall för personer som förlorar sina arbetstillfällen, men som samtidigt också uppmanar till ett aktivt arbetssökande. Genom en aktiv arbetsmarknadspolitik samt vidareutbildnings- och omskolningsinsatser underlättas omställningen så att de som friställs exempelvis kan söka nytt arbete inom de näringar och regioner som expanderar.

Goda skattemässiga villkor för företagande och investeringar i Sverige, globalt och i ett EU-perspektiv

Globaliseringen ökar välfärden, men ställer också krav på konkurrenskraftiga villkor för investeringar och start av företag. Den ständigt pågående strukturomvandlingen i svensk ekonomi bör mötas genom goda skattemässiga villkor för företagande och investeringar i Sverige. Befintliga företag ska kunna expandera, utländska företag etableras och nya företag bildas.

Regeringen avser att tillsätta en bred utredning av företagsbeskattningen, som syftar till att utforma beskattningen så att investeringar och sysselsättning gynnas. Utredningen kommer

att analysera hur olika skatteförändringar bör rangordnas.

Det är också viktigt att de svenska skattereglerna – för företag och individer – ska vara hållbara och försvarbara i ett EU-perspektiv. EU-rätten och dess utveckling har en väsentlig inverkan på våra möjligheter att införa nya skatteregler och att bevara gällande regler. Samtidigt ger vårt medlemskap möjlighet att i EU-arbetet påverka utvecklingen och även bevaka svenska intressen.

EU:s strategi för hållbar tillväxt och full sysselsättning

Gemensamma utmaningar

Sverige står tillsammans med övriga EU-länder inför en rad långsiktiga utmaningar bl.a. globaliseringen, en åldrande befolkning och klimatförändringar. Dessa utmaningar kan bara mötas genom goda tillväxtvillkor och hållbara offentliga finanser.

EU har under en längre tid brottats med betydande strukturella problem som har tagit sig uttryck i bl.a. annat en låg produktivitetstillväxt, stora grupper som befinner sig utanför arbetsmarknaden och strukturella underskott i de offentliga finanserna. Vissa länder har haft en bättre utveckling än andra, men EU-länderna måste hantera de grundläggande problemen tillsammans.

I och med den ekonomiska och finansiella krisen har EU-ländernas strukturella problem blivit tydligare. Dessutom har utgångsläget försämrats i många länder genom kraftigt försvagade offentliga finanser och sämre fungerande finansmarknader. Eftersom EU-ländernas ekonomier i ökad utsträckning påverkas av varandra och utmaningarna är gemensamma, krävs en gemensam strategi för hur de ska hanteras. Sverige och övriga EU-länder har därför enats om en strategi för att förbättra förutsättningarna för full sysselsättning samt hållbar tillväxt för alla – Europa 2020-strategin.

Den nya strategin tar fasta på lärdomar från den tidigare strategin för tillväxt och sysselsättning – Lissabonstrategin – som har visat sig vara otillräcklig. Flera EU-länder har inte genomfört strukturreformer i den takt som var nödvändig för att uppnå målen. Genom tydligare målsättningar med ansvar på nationell nivå och förbättrade mekanismer för uppföljning undviker Europa 2020-strategin bristerna i genomförandet av Lissabonstrategin.

Europa 2020-strategin

Vid Europeiska rådets möte den 17 juni 2010 enades EU-ländernas stats- och regeringschefer om utformningen av Europa 2020-strategin.

Strategin bygger på tre prioriteringar som ska förstärka varandra:

- Smart tillväxt – utveckla en ekonomi baserad på kunskap och innovation.
- Hållbar tillväxt – främja en resurseffektivare, grönare och konkurrenskraftigare ekonomi.
- Tillväxt för alla – stimulera en ekonomi med hög sysselsättning och med social och territoriell sammanhållning.

En central del i strategin är kvantitativa mål på EU-nivå inom fem områden: sysselsättning, social delaktighet, utbildning, FoU samt klimat. Framsteg inom dessa områden är nödvändiga för att uppnå en hög långsiktigt hållbar tillväxt som kommer alla till del. Målen ska vara uppfyllda senast 2020.

EU-länderna har även enats om riktlinjer för den ekonomiska politiken respektive sysselsättningspolitiken. Dessa riktlinjer avser den ekonomiska politiken på EU-nivå och på nationell nivå. Av riktlinjerna följer att länderna ska genomföra reformer med syfte att uppnå bl.a. sunda offentliga finanser, förbättrat företagsklimat, förbättrad utbildning och forskning samt ökat arbetskraftsdeltagande. Dessutom lyfter riktlinjerna fram vikten av öppna och väl fungerande marknader för att stärka EU:s globala konkurrenskraft.

I strategin ingår att EU-länderna ska anpassa strategin efter nationella förutsättningar och utgångslägen. Det innebär bland annat att länderna ska utforma nationella mål och identifiera landspecifika faktorer som är viktiga för att stärka tillväxten.

Mål i EU fram till 2020

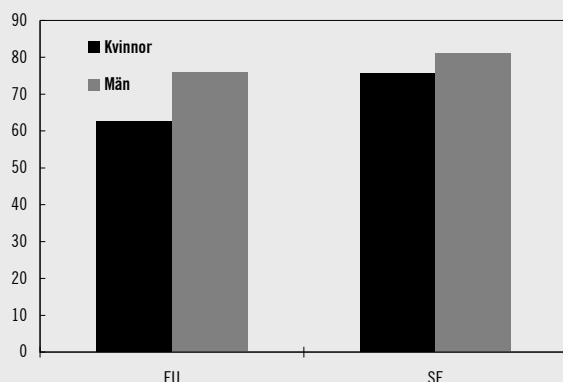
Ökad sysselsättning

En central faktor för att höja tillväxtpotentialen i EU är att sysselsättningen varaktigt höjs. Genom att fler blir sysselsatta kan den åldrande befolkningens negativa effekter på produktion och offentliga finanser motverkas. Även om utmaningarna på arbetsmarknaden ser olika ut i olika länder finns det en särskilt stor potential för ökat arbetskraftsdeltagande bland kvinnor i EU (se diagram 1.13).

Sveriges regering har varit pådrivande för att detta ska lyftas fram i Europa 2020-strategin. Regeringens viktigaste mål är full sysselsättning.

Fler i arbete är inte bara grunden för ett högre ekonomiskt välbefinnande och hållbara offentliga finanser, utan även för att människor ska kunna påverka sin egen tillvaro.

Diagram 1.13 Sysselsättning i EU och i Sverige 2009



Anm.: Andel sysselsatta i åldern 20–64 år som andel av befolkningen.
Källa: Eurostat.

EU-länderna har enats om att eftersträva att sysselsättningen ska nå 75 procent för kvinnor och män i åldern 20–64 år. Kvinnor och män bör ges samma drivkrafter, förutsättningar och möjligheter till arbete.

Social delaktighet och minskat utanförskap

Ett minskat utanförskap minskar fattigdomen och stärker den sociala delaktigheten. Det finns därför ett EU-mål, som Sverige har verkat för, om att fokusera på att minska utanförskapet som en väg att bekämpa fattigdom. EU-länderna har enats om att främja social delaktighet, framför allt genom att minska fattigdomen. Målet är att hjälpa åtminstone 20 miljoner personer inom EU att komma ur en situation där de riskerar att drabbas av fattigdom och socialt utanförskap.

Höjd utbildningsnivå

En god utbildning är nödvändig både för att stärka människors ställning på arbetsmarknaden och för att säkra näringslivets konkurrenskraft. Utbildning, särskilt i tidiga år, minskar dessutom risken för utanförskap och social utslagning senare i livet.

Mot denna bakgrund har EU-länderna satt upp mål för att höja utbildningsnivån. Medlemsländerna ska särskilt sträva efter att minska andelen elever som i förtid avbryter sin skolgång till mindre än 10 procent och dessutom öka andelen som avslutar en eftergymnasial utbildning till minst 40 procent.

Förbättrade villkor för forskning och utveckling samt innovationer

I kombination med ett väl fungerande utbildningssystem är forskning och innovation centralt för att klara den ökande konkurrensen som globaliseringen innebär samt de stora miljö- och samhällsutmaningar vi står inför.

EU har enats om att förbättra villkoren för forskning och utveckling med målet att de offentliga och privata FoU-investeringarna sammantaget ska uppgå till minst 3 procent av BNP. Dessutom är det viktigt att följa upp resultatet av forskningen i termer av innovationer. Europeiska kommissionen avser att återkomma under hösten 2010 med konkreta förslag på hur detta kan göras.

Minskad klimatpåverkan

Klimatfrågan är en av de största utmaningar som mänskligheten står inför. På grund av dess globala omfattning är internationell samverkan nödvändig. För att klara höga klimatpolitiska ambitioner krävs ökad användning av effektiva ekonomiska styrmedel och omställning till mer klimatvänlig produktion och konsumtion, där utgångspunkten är att den som förorenar också ska betala.

EU understryker betydelsen av de tidigare överenskomna klimatmålen: utsläppen av växthusgaser ska minska med minst 20 procent i förhållande till 1990 års nivåer, de förnybara energikällornas andel av den slutliga energikonsumtionen ska öka till 20 procent och energieffektiviteten ska öka med 20 procent.

På klimat- och energiområdet finns redan nationella mål fastställda. Dessa mål ligger fast. Sveriges har åtagit sig att minska utsläppen av växthusgaser med 17 procent jämfört med 2005. Sveriges nationella klimatmål är att våra utsläpp bör vara 40 procent lägre än utsläppen 1990. Målet gäller för de verksamheter som inte omfattas av systemet för handel med utsläppsrätter inom EU (EU-ETS).

Sveriges har också åtagit sig att andelen förnybar energi ska öka till 49 procent 2020. Det nationella målet är satt till minst 50 procent av den totala energianvändningen 2020. Riksdagen har dessutom beslutat om ett mål för energieffektivitet, uttryckt som en minskad energiintensitet med 20 procent till 2020 jämfört med 2008.

Sveriges nationella mål fram till 2020

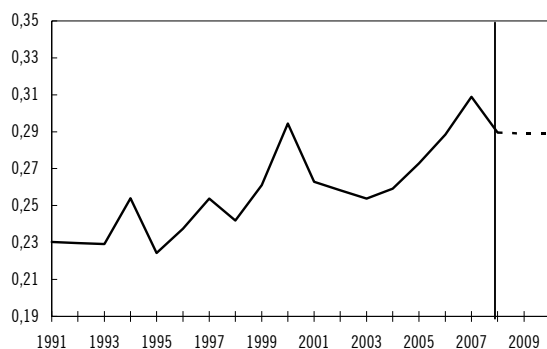
I linje med den fastlagda Europa 2020-strategin arbetar nu EU-länderna med att införa nationella mål och utarbeta nationella reformprogram. Regeringen arbetar med att integrera strategin i Sverige och kommer att utforma nationella mål för de fyra områden där sådana ännu inte formulerats.

1.6.3 Utmaningar för fördelningspolitiken

Sverige har tillsammans med Danmark den lägsta inkomstspridningen i världen. Inkomstspridningen mätt med Gini-koefficienten har varit stigande fram till 2007 (se diagram 1.14). Detta gäller såväl i Sverige som i många andra västländer. År 2008 minskade inkomstspridningen något i samband med finanskrisen.

Diagram 1.14 Inkomstspridningens utveckling

Gini-koefficienten för justerad disponibel inkomst

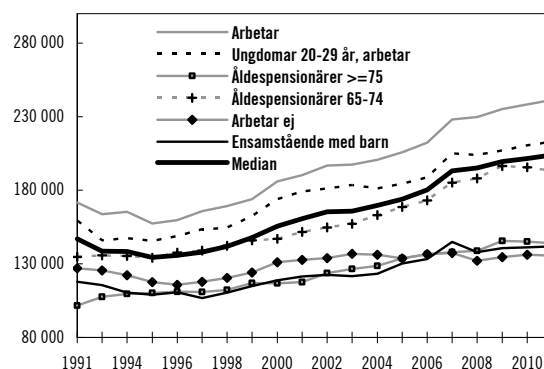


Anm.: Uppgifter för 2009 och 2010 utgör en prognos.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det finns flera förklaringar till den långsiktigt ökade inkomstspridningen. En förklaring är kapitalinkomsternas växande betydelse och dess koncentration till grupper med höga inkomster. Dessutom har löneskillnaderna ökat mellan dem som arbetar samtidigt som skillnaderna i disponibel inkomst mellan dem som arbetar och dem som inte arbetar också har ökat. Sedan mitten av 1990-talet har de som arbetar haft en snabbare inkomstillväxt än de som inte arbetar (se diagram 1.15).

Yngre pensionärer (65–74 år) har haft en relativt snabb inkomstutveckling medan inkomsterna utvecklats långsammare för äldre pensionärer (över 75 år) och ensamstående föräldrar.

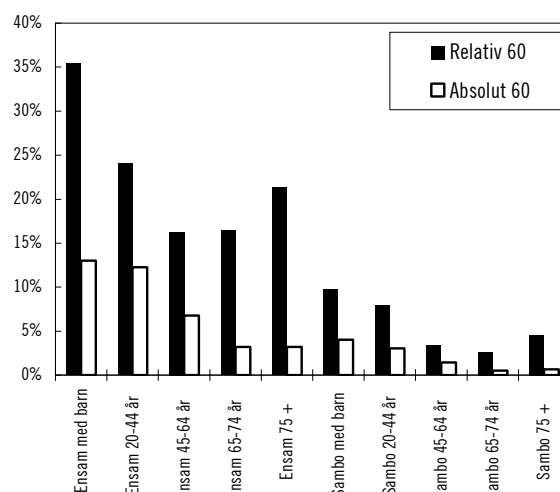
Diagram 1.15 Inkomstutveckling för olika grupper 1991–2011, (Justerad disponibel inkomst kr)



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

En följd av de långsiktigt ökade inkomstskillnaderna är att även den relativa andelen med låg ekonomisk standard har ökat (se diagram 1.16). Låg ekonomisk standard är ett relativt begrepp. I absoluta termer ökar även inkomsterna för dem med låga inkomster. Ökningstakten är dock lägre vilket förklaras av att de som arbetar haft många år med reallöneökningar medan transfereringsinkomsterna i allt väsentligt bara följer prisökningarna. Det är framför allt ensamstående föräldrar, yngre ensamstående utan barn och äldre ensamstående pensionärer som är överresresenterade bland dem med låg ekonomisk standard.

Diagram 1.16 Andel med inkomster under 60 procent av medianen 2010



Anm. 1: Inga utfallsdata finns ännu tillgängliga för 2011. Uppgifterna är således en prognos.

Anm. 2: Relativ 60 anger andel med inkomster under 60 procent av 2011 års median. Absolut 60 anger andel med inkomster under 60 procent av 1991 års median.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den främsta förklaringen till varför hushåll har låg ekonomisk standard är en svag anknytning till arbetsmarknaden. En stor andel av denna grupp arbetar deltid eller inte alls och försörjs till stor del av transfereringar. Regeringen har sedan den tillträdde 2006 fört en politik för att stärka arbetslinjen och göra det mer lönsamt att arbeta. Tillsammans med förändringarna i arbetslöshets- och sjukförsäkringen minskar jobbskatteavdraget trösklarna in på arbetsmarknaden. Därmed stimuleras människor till ökad arbetstid då marginal- och tröskeffekter sänks, framför allt för låg- och medelinkomsttagare. När fler arbetar och färre försörjer sig på sociala ersättningar minskar inkomstskillnaderna i samhället gradvis. Den långsiktigt bästa fördelningspolitiken är därför att få fler i arbete.

1.7 Regeringens politik för tillväxt och full sysselsättning

1.7.1 Finanspolitikens allmänna inriktning

Den övergripande inriktningen för politiken ligger fast – att nå upp till överskott har högsta prioritet

Finanspolitiken bör utformas för att uppnå en så hög varaktig välfärd som möjligt. Det sker genom att politiken är inriktad på uthållig och hög tillväxt, hög sysselsättning, välfärd som kommer alla till del samt på att upprätthålla makroekonomisk stabilitet. För att uppnå dessa mål är långsiktigt uthålliga offentliga finanser en grundläggande förutsättning. Det skapar stabilitet och utrymme att föra en expansiv finanspolitik vid en framtida ekonomisk nedgång. Det ger också förutsättningar för att kunna genomföra angelägna reformer. Att säkra framtida överskott i de offentliga finanserna har därför högsta prioritet. Om det därutöver uppstår ett reformutrymme bör det användas till att stärka välfärden och att genomföra skattelättnader i nämnd ordning.

Varaktigt hög sysselsättning och minskat utanförskap står fortsatt i fokus. Den ekonomiska politiken för att minska utanförskapet bör befästas genom att vårda genomförda åtgärder inom bl.a. skattesystemet, arbetslöshetsförsäkringen och sjukförsäkringen. Det är viktigt att säkerställa att avsikterna med

sjukförsäkringsreformen upprätthålls. Den som är svårt sjuk och inte kan arbeta ska kunna få ersättning. Samtidigt ska reformen öka drivkrafterna och stödet till dem som kan komma tillbaka i arbete. Stora förändringar, likt sjukförsäkringsreformen, kan leda till att enskilda drabbas av orimliga och icke avsedda konsekvenser. Regeringen kommer fortsatt att följa utvecklingen och avser att se över om regelverken och deras tillämpning fått icke avsedda konsekvenser för enskilda individer.

Ytterligare åtgärder bör genomföras för att öka arbetsutbudet och underlätta efterfrågan på arbetskraft, särskilt bland grupper som har en svag förankring på arbetsmarknaden. Det är viktigt att reformerna också fortsättningsvis inriktas på att förbättra ekonomins funktions-sätt. Därigenom kan utanförskapet förebyggas, konkurrenskraften förbättras och välfärden öka för alla.

1.7.2 Stabiliseringspolitiska överväganden

Som konstaterats i avsnitt 1.6.1 är regeringens bedömning att det i rådande konjunkturläge inte finns skäl att vidta några ytterligare stora stabiliseringspolitiska åtgärder utöver de som redan beslutats, förutom att låta de automatiska stabilisatorerna verka. Politiken bör i stället inriktas på att vårda återhämtningen och säkra överskott i de offentliga finanserna inför nästa konjunktturnedgång, men också på att förebygga flaskhalsar och tendenser till överhettning när ekonomin tar fart.

Stabiliseringspolitikens inriktning vid en eventuell ny konjunktturnedgång

Även om tillväxtutsikterna för Sverige har ljusnat och tecknen på en ekonomisk återhämtning har blivit än tydligare jämfört med bedömningen i 2010 års ekonomiska vårproposition, finns det mot bakgrund av riskbilden goda skäl att redan nu principiellt diskutera inriktningen på stabiliseringspolitiken i händelse av en snar ny konjunktturnedgång. Erfarenheterna av hanteringen av den senaste krisen visar att i den mån strukturellt riktiga åtgärder kan ge god stabiliseringspolitisk effekt, och det finns ett framtida reformutrymme, bör sådana åtgärder genomföras. Dessa åtgärder ger

också bättre förutsättningar att motverka problem med flaskhalsar och tendenser till överhettning i en efterföljande konjunkturuppgång.

1.7.3 Regeringens satsningar i denna proposition

Sedan 2010 års vårproposition har konjunkturen och de offentliga finanserna utvecklats starkare än vad som då förväntades. Resursutnyttjandet i ekonomin är emellertid fortsatt lågt. Även om konjunkturen förstärks och utvecklingen av den offentliga sektorns finansiella sparande ser positiv ut under prognosperioden är osäkerheterna i vår omvärld betydande. Regeringen väljer därför att inte in-teckna det reformutrymme som huvudscenariot indikerar fram till 2014. Reformutrymmet ska främst användas till att värna och utveckla välfärden och för att ytterligare förbättra villkoren för arbete och företagande. Möjligheterna att genomföra förslagen villkoras dock strikt av att de offentliga finanserna inte äventyras. Regeringen prioriterar i budgetpropositionen för 2011 reformer med följande inriktning:

- Full sysselsättning och minskat utanförskap.
- Ökad kunskap.
- Värna och utveckla välfärden och minska krisens ofärdseffekter.
- Förbättra miljö och klimat.

Därutöver redovisas i avsnitt 1.7.4 reformambitioner inom olika områden, som regeringen avser att återkomma till i kommande propositioner under mandatperioden. I vilken takt och omfattning som dessa reformambitioner kommer att genomföras är beroende av säkerställt reformutrymme.

I tabellen nedan redovisas de åtgärder som föreslås eller aviseras i denna proposition. Det är nya åtgärder som läggs till de ca 7 miljarder kronor för 2011 som aviserades i 2010 års ekonomiska vårproposition, och som inkluderade sänkt skatt för pensionärer, infrastruktursatsningar, slopad revisionsplikt och höjt flerbarnstillägg.

Tabell 1.7 Reform i budgetpropositionen för 2011

Miljarder kronor

	2010	2011	2012	2013	2014
Full sysselsättning och minskat utanförskap					
Arbetsmarknadspolitiskt paket		1,4	0,6	0,3	0,1
-Förstärkning av arbetsmarknadspolitiska insatser		2,1	1,2	0,7	0,1
-Indirekta effekter av förstärkta insatser		-0,7	-0,6	-0,3	0
Integration		0,1	0,1	0,1	0,1
Entreprenörskap och hållbar tillväxt	2,0 ^{1,2}	0,4	0,4	0,4	0,4
Höjt schablonavdrag vid andrahandsuthyrning av bostäder		0,1	0,1	0,1	0,1
Ökad kunskap	0,5 ¹	1,2	1,9	2,2	1,9
Värna och utveckla välfärden, minska krisens ofärdseffekter					
Kommuner		3,0			
Pensionärer		2,5	2,5	2,5	2,5
Hälso- och sjukvård		0,5	1,5	1,5	1,5
Äldrepolitik		0,2	0,2	0,2	0,2
Familjepolitik			0,9	0,9	0,9
Jämställdhet		0,2	0,2	0,2	0,2
Kultur och idrott		0,5	0,6	0,6	0,6
Förbättra miljö och klimat		0,7	1,1	0,7	0,7
Övriga utgifter och inkomster	1,1 ¹	2,0	1,4	1,1	0,6
Försvagning av finansiellt sparande av förslagen i budgetpropositionen för 2011	1,6 ¹	12,8	11,4	10,7	9,7

Anm: Beloppen är avrundade.

¹ Beloppen avser förslag som lämnas i hösttilläggsbudgeten för 2010.

² Beloppet påverkar inte det finansiella sparandet.

1.7.3.1 Full sysselsättning och minskat utanförskap

Full sysselsättning är regeringens viktigaste mål. Alla som kan arbeta ska också kunna få ett jobb. Arbete är grunden för att kunna påverka sin egen tillvaro men även för nationens välbefinnande. En viktig uppgift för arbetsmarknadspolitiken är att förhindra att människor blir arbetslösa under lång tid. Det finns sedan en lång tid grupper som unga, utrikes födda, äldre och funktionshindrade som har svårare att etablera sig på

arbetsmarknaden. Regeringen föreslår ytterligare åtgärder för att öka arbetsutbudet och för att öka efterfrågan på arbetskraft, särskilt bland grupper som har en svag förankring på arbetsmarknaden.

Ett dynamiskt näringsliv med nya och växande företag ökar sysselsättningen och bidrar till finansieringen av vår gemensamma välfärd. Regeringen föreslår därför ytterligare reformer för att förbättra näringslivsklimatet.

I regeringens reformambitioner för den resterande delen av mandatperioden ingår också ett antal åtgärder för att öka utbudet och efterfrågan på arbetskraft (se avsnitt 1.7.4).

Anpassning av arbetsmarknadspolitiken

De ljusare utsikterna för Sveriges ekonomi innebär att åtgärderna för att mildra krisens negativa konsekvenser för arbetsmarknaden successivt kommer att anpassas efter det nya arbetsmarknadsläget. Strategin kommer fortfarande vara att motverka långa arbetslöshetstider samt att säkerställa att de människor som är arbetslösa står till arbetsmarknadens förfogande och är anställningsbara när arbetskraftsefterfrågan vänder upp. I takt med att arbetskraftsefterfrågan tar fart kommer politiken återigen inriktas mot de mer långsiktiga problemen på arbetsmarknaden som håller nere den varaktiga sysselsättningen. Åtgärder kommer att vidtas för att volymerna i arbetsmarknadspolitiska program ska kunna återgå till nivåerna före krisen. För att den ökande arbetskraftsefterfrågan ska leda till en varaktigt högre sysselsättning är det viktigt att arbetslösa söker och finner jobb och att långtidsarbetslösheten minskar.

Långtidsarbetslösheten har ökat till följd av krisen. En hög långtidsarbetslöshet kan leda till att arbetslösheten biter sig fast på en hög nivå och till ökat utanförskap. Regeringen föreslår därför att det särskilda anställningsstödet förstärks tillfälligt 2011 och 2012 genom en höjning av taket för ersättning till arbetsgivare. En handledarersättning, s.k. handledarstöd, till arbetsgivaren införs dessutom.

När antalet lediga jobb nu ökar är det viktigt att de arbetslösa söker arbete. Regeringen föreslår därför att coachningsinsatserna för 2011 ökas i förhållande till vad som tidigare beslutats. Vidare föreslås i denna proposition föreslås 6 000 nya praktikplatser under 2011, vilket

tillsammans med redan beslutade åtgärder innebär 14 200 helårsplatser.

Ungdomsarbetslösheten är fortsatt hög även om en stor del av ungdomar som är registrerade som arbetslösa är studerande. De ungdomar som inte avslutat sina gymnasiestudier löper särskilt stor risk att hamna i utanförskap. I budgetpropositionen för 2010 föreslog regeringen en temporär satsning på folkhögskolorna för ungdomar som saknar slutbetyg från grund- eller gymnasieskolan. I denna proposition föreslås en förlängning av denna satsning med ett år t.o.m. 2011. Därutöver föreslås det högre studiebidraget inom studiemedelssystemet tillfälligt under 2011 bli tillgängligt för arbetslösa ungdomar mellan 20 och 24 år som saknar slutbetyg från grund- eller gymnasieskolan för studier på komvux. Ungdomarna ska för att få det högre studiebidraget vara inskrivna i jobbgarantin för ungdomar eller jobb- och utvecklingsgarantin och ha avbrutit studierna innan halvårsskiftet 2010. För att arbetslösa ungdomar lättare ska kunna ta korta tillfälliga jobb utan att riskera att därigenom inte omfattas av jobbgarantin, föreslås att en ramtid införs. Ramtiden innebär att det är tillåtet att arbeta en månad inom en fyramånadersperiod och ändå omfattas av jobbgarantin.

Arbetsförmedlingen föreslås vidare få extra resurser under 2011. Andelen långtidsarbetslösa har ökat till följd av krisen. Det finns ett behov av att bl.a. öka stödet för deltagarna i garanti-programmen och för personer med funktionsnedsättning.

Regeringens nya satsningar på anpassning av arbetsmarknadspolitiken i denna proposition omfattar totalt 1,4 miljarder kronor 2011 och sammanlagt 1 miljard kronor för perioden 2012–2014.

Integration

Invandrare utgör en stor resurs för Sveriges ekonomi och för mångfalden i samhället. Invandringen bidrar dessutom till att motverka ett minskat arbetsutbud när antalet äldre i befolkningen ökar. Arbete och egen försörjning bidrar till att stärka självkänslan, samtidigt som arbete ger kontakter med andra och kunskaper i det svenska språket. Utrikes födda har, i förhållande till personer som är födda i Sverige, betydligt lägre sysselsättningsgrad och högre arbetslöshet, även om stora variationer förekommer. Faktorer som försvårar för de

utrikes födda att etablera sig på arbetsmarknaden inkluderar diskriminering, bristande språkkunskaper samt sämre tillgång till informella nätverk. Som ett fortsatt led i att bekämpa utanförskapet för de utrikes födda föreslås bland annat förbättringar av sfi-lärarnas kompetens som en del av lärarlyftet och en förstärkning av instegsjobben genom en höjning av subventionsgraden från 75 till 80 procent samt ersättning för företagets kostnader för handledning. Vidare aviseras därutöver en satsning på att höja kvaliteten på skolor i utsatta områden fr.o.m. 2012.

Entreprenörskap och hållbar tillväxt

Ett innovativt och dynamiskt näringsliv med god anpassningsförmåga är centralt för tillväxt och sysselsättning. Regeringen har därför vidtagit ett stort antal åtgärder i syfte att förbättra näringslivsklimatet. Det har blivit lättare och billigare att anställa och regelverken har förenklats. Arbetet med att säkra ett livskraftigt näringsliv kommer att drivas vidare. En god offentlig och kommersiell service skapar förutsättningar för att hela landet ska kunna växa. Genom landsbygdsprogrammet ska landsbygdens villkor ytterligare förbättras under mandatperioden.

För att stärka innovationsklimatet ytterligare föreslås bl.a. en satsning på ALMI:s rådgivnings- och mentorverksamhet, innovationsfinansiering genom Innovationsbron, ytterligare satsningar på regelförenkling för företagen samt särskilda satsningar på exportrådgivning till små- och medelstora företag. En särskild satsning görs för att stärka utvecklingskraften i norra Sveriges inland, Inlandsinnovation. Ökat entreprenörskap och utvecklad innovationsförmåga ska bidra till förnyelse av ekonomin. Regeringens satsning på kvinnors företagande fortsätter. Satsningen på rådgivning och mentorskap för företagare, bl.a. invandrare, förstärks.

Satsningarna uppgår till ca 400 miljoner kronor per år för perioden 2011–2014. Därutöver föreslås 2 miljarder kronor på hösttilläggsbudget redan 2010 för Inlandsinnovation.

Höjt schablonavdrag vid andrahandsuthyrning av bostäder

Förbättrade villkor för andrahandsuthyrning av bostäder kan stimulera utbudet på andrahandsmarknaden. Regeringen föreslår en höjning av schablonavdraget vid upplåtelse av

privatbostadsfastighet, privatbostad eller hyreslägenhet från 12 000 kronor per år till 18 000 kronor per år. Åtgärden ska träda i kraft den 1 januari 2011.

1.7.3.2 Ökad kunskap

Utbildning

Regeringen har under förra mandatperioden vidtagit en rad åtgärder för att förbättra utbildningssystemets olika delar, däribland en gymnasierreform och en höjning av studiemedlen. Gymnasieskolan reformeras bl.a. i syfte att förbättra genomströmningen. Ett annat sätt att öka andelen individer som fullföljer sin utbildning är reformer som gör att elever kommer bättre förberedda till gymnasiet.

Fokus för regeringens kommande satsningar ligger därför på grundskolan. Där har de genomsnittliga studieprestationerna försämrats samtidigt som spridningen ökat om man studerar betygsutvecklingen. Nedgången är därmed sannolikt som störst för de med sämre förutsättningar. Ur fördelningssynpunkt är det önskvärt med breda satsningar på utbildning i tidig ålder. Kunskap föder kunskap, vilket betyder att goda grundkunskaper ger bättre förutsättningar att tillgodogöra sig vidare utbildning. Särskilt för barn som upplever svårigheter i skolan är tidiga insatser betydelsefulla.

En generell utgångspunkt är att det är både kvantiteten av och kvaliteten på utbildningen som ska stärkas. I praktiken betyder det att eleverna ska få mer av läralredd undervisning av välutbildade och kompetenta lärare. Denna utgångspunkt stämmer väl med vad forskningen på området visar. Forskning indikerar att mer undervisning i form av läralredda lektioner påverkar elevers prestation i grundskolan positivt, särskilt för yngre elever och i ämnen där barn kan förväntas få mindre hjälp och influenser hemifrån, främst matematik. Forskning visar också att lärare är mycket viktiga för elevernas studieprestationer, särskilt deras ämnespedagogiska kunskaper tycks vara betydelsefulla. Regeringen föreslår bl.a. följande reformer:

- Den största satsningen någonsin på lärlingsutbildning, 30 000 lärlingsplatser inrättas i gymnasieskolan och 5 900 inom vuxenutbildningen.

- Ett lärarpaket med förlängt lärarlyft, stärkt pedagogiskt ledarskap, vidareutbildning av obehöriga lärare och forskarskolor.
- Utvärdering av elevernas kunskaper med tidigare betyg och fler nationella prov.
- Stöd till elever som behöver extra hjälp i skolarbetet genom en förlängd läsa-skriva-räkna-satsning och förlängd satsning på sommarskolor.
- En fortsatt kamp mot diskriminering och mobbning genom förebyggande arbete.
- Ett riktat bidrag för att stärka elevhälsan 2012 och 2013.
- Stärkt undervisning i matematik, naturvetenskap och teknik genom förlängd s.k. MNT-satsning, fler lektionstimmar i matematik i grundskolan och en försöksverksamhet med ett fjärde tekniskt år i gymnasieskolan.
- En satsning på entreprenörskap i skolan och skapande verksamhet.
- Bättre skolor i utsatta områden genom incitament till skolor som utvecklar sitt arbete och blir bättre på att ge elever goda kunskaper.
- Förbättrad utvärdering av utbildningsområdet. En ny utvärderingsfunktion inrättas fr.o.m. den 1 januari 2012.

Det ska löna sig att vara en bra lärare och att bli en bättre lärare. Regeringen avser därför att tillsätta en arbetsgrupp för att analysera hur ett stimulansbidrag kan utformas som kan utgå till skolhuvudmän som inför lönesättningsmodeller som belönar lärare vars undervisning visar en positiv påverkan på elevernas resultat och trivsel.

Regeringen har genomfört stora satsningar på fler utbildningsplatser inom yrkesvux/komvux, yrkeshögskolan samt universitet och högskolor. Mot bakgrund av dels att svensk ekonomi fortfarande befinner sig i en lågkonjunktur, dels för att motverka ungdomsarbetslösheten föreslår regeringen på hösttillsäggsbudgeten att ytterligare 10 000 platser på yrkesvux skapas för läsåret 2010/2011.

Regeringen fortsätter arbetet med att öka kvaliteten i den högre utbildningen. I propositionen Fokus på kunskap – kvalitet i den högre utbildningen (prop. 2009/10:139) redogör regeringen för sina bedömningar vad gäller ett

nytt kvalitetssäkringssystem. Den kvalitetsbaserade resurstilldelningen kommer att omfatta ca 300 miljoner kronor och fasas in 2013. För att ytterligare stärka kvaliteten inom den högre utbildningen föreslår regeringen en höjning av grundutbildningsanslagen om inledningsvis 200 miljoner kronor 2012 och därefter 400 miljoner kronor fr.o.m. 2013. Höjningen av ersättningen per helårsstudent riktas mot de samhällsvetenskapliga och humanistiska utbildningarna och möjliggör en ökad lärartäthet och en ökad andel disputerade lärare.

Den 1 januari 2010 höjde regeringen studiemedlet. Vidare höjs det s.k. fribeloppet från 2011. Regeringen bedömer nu att studenternas ekonomi behöver förbättras ytterligare. Studiemedlets lånedel höjs därför med ca 500 kronor per studiemånad från hösten 2011.

Totalt uppgår kostnaderna för de föreslagna reformerna på utbildningsområdet till 7,7 miljarder kronor under perioden 2010–2014, varav 0,5 miljarder kronor föreslås anvisas på hösttillsäggsbudget för 2010 och 1,2 miljarder kronor föreslås för 2011.

1.7.3.3 Värna och utveckla välfärden och minska krisens ofärdseffekter

Välfärden ska hålla högsta kvalitet och komma alla till del efter behov. Grunden för att nå dit är en solidarisk och offentlig finansiering. Avgörande för att långsiktigt värna välfärden är ökad sysselsättning och starka offentliga finanser. Välfärdssystemet finansieras solidariskt med främst skattemedel. För att upprätthålla legitimiteten och förtroendet för transfereringssystemen bland skattebetalarna är det viktigt att utbetalningar sker i tid och enbart till dem som är berättigade till stöd. Regeringen arbetar aktivt vidare med dessa frågor samt med att bekämpa svartarbete och annat skattefusk.

För många av välfärdstjänsterna är kommuner eller landsting huvudmän. Den ekonomiska och finansiella krisen har på ett väsentligt sätt påverkat den kommunala ekonomin och därmed också kommuners och landstings förutsättningar att tillhandahålla dessa välfärdstjänster. Likaså har pensionärerna som en konsekvens av krisen fått se sina inkomstpensioner, före skatt, sjunka. Regeringen har tidigare vidtagit åtgärder för att undvika nedskärningar inom kommunsektorn

och för att mildra den lägre pensionsuppräkningen. I denna proposition föreslås ytterligare åtgärder.

Övriga områden där regeringen presenterar reformer är hälso- och sjukvård, äldrepolitik, familjepolitik och jämställdhet.

Tillfälligt statsbidrag till kommunsektorn

En viktig utgångspunkt för regeringen är att bevara förtroendet för att det offentliga klarar att tillhandahålla viktiga välfärdstjänster såsom utbildning, vård och omsorg.

Kommunsektorn har tillförts 17 miljarder kronor i tillfälligt höjda statsbidrag för 2010. I 2009 års ekonomiska vårproposition aviserades en permanent höjning av det generella statsbidraget med 5 miljarder kronor fr.o.m. 2011.

Det ekonomiska läget har förbättrats sedan 2010 års ekonomiska vårproposition beslutades. Trots starkare ekonomisk utveckling bedöms dock kommunsektorns inkomster utvecklas svagt under 2011.

Tillfälligt höjda statsbidrag till kommunsektorn bidrar till att upprätthålla kvaliteten i kommunernas välfärdstjänster och att hålla uppe den kommunfinansierade sysselsättningen. Regeringen gör bedömningen, utifrån den beräknat relativt svaga inkomstutvecklingen i kommunsektorn under 2011 och det begränsade behovet av stabiliseringspolitiska åtgärder, att kommunsektorn bör tillföras ett nytt tillfälligt statsbidrag om 3 miljarder kronor 2011. Tillsammans med den permanenta höjningen av statsbidraget på 5 miljarder kronor tillförs kommunsektorn därmed totalt 8 miljarder kronor 2011.

Pensionärer

En av de grupper som påverkats mest av finanskrisen och den efterföljande lågkonjunkturen är pensionärerna. Balanseringen av ålderspensionssystemet leder till sänkta inkomst- och tilläggspensioner både 2010 och 2011. Sänkningen är betydande. Det finns därför goda skäl att överväga ytterligare förstärkningar av pensionärernas ekonomi.

Regeringen har för att förbättra välfärden för pensionärer, sänkt inkomstskatten för denna grupp både 2009 och 2010 genom ett förhöjt grundavdrag för personer som är 65 år eller äldre. För att minska krisens efterverkningar och förbättra välfärden för pensionärerna aviserade regeringen i 2010 års ekonomiska vårproposition

en ytterligare skattesänkning med 5 miljarder kronor 2011. Mot bakgrund av att bl.a. inkomstindex, som styr pensionsutvecklingen, har reviderats ned för 2011 i jämförelse med den bedömning som gjordes i vårpropositionen, föreslås ytterligare en sänkning av skatten för pensionärerna genom ett förhöjt grundavdrag.¹⁰ Satsningen omfattar 2,5 miljarder kronor utöver de 5 miljarder kronor som aviserades i vårpropositionen. För att reformen ska vara finansiellt neutral för kommuner och landsting föreslås att det generella statsbidraget till kommunsektorn ökas i motsvarande utsträckning.

Tabell 1.8 Skattesänkning till följd av förhöjt grundavdrag

Inkomstnivå kr/år	Vårproposition 5 mdkr	5 mdkr + 2,5 mdkr
Garantipensionär, född 1938 eller senare:		
- Gift/sammanboende, 81 320	947	1 862
- Ensamstående, 91 164	1 199	2 178
Garantipensionär född 1937 eller tidigare:		
- Gift/sammanboende, 83 178	1 009	1 925
- Ensamstående, 93 364	1 231	2 241
För övriga:		
50 000	220	883
150 000	2 587	4 039
200 000	3 945	5 523
300 000	4 261	5 839
400 000	4 166	5 744
500 000	2 165	4 743

Effekt beräknad vid genomsnittlig kommunalskatt (31,56 procent).

De lägre inkomst- och tilläggspensionerna under 2010 och 2011 beror som tidigare nämnts på balanseringen i pensionssystemet. Systemet är så utformat att när balanstalet, dvs. kvoten mellan pensionssystemets tillgångar och dess skulder, överstiger 1 ökar inkomstpensionen i snabbare takt. Den snabbare ökningen pågår till dess att inkomstpensionerna når den nivå som gäller utan balansering. Enligt nuvarande prognos går systemet in i denna återhämtningsperiod redan 2012. Det är regeringens uppfattning att pensionsutvecklingen ska bestämmas av det autonoma pensionssystemet där

¹⁰ Inkomstindex är ett mått på den genomsnittliga inkomsten i Sverige.

följsamhetsindexeringen, som styrs av inkomstindex, garanterar att pensionssystemet är långsiktigt hållbart. Den skattesänkning som ägt rum 2009 och 2010, och som föreslås för 2011, ska delvis ses mot bakgrund av finanskrisens extraordinära karaktär och att pensionärerna, utan de vidtagna och föreslagna åtgärderna, skulle ha påverkats orimligt mycket.

Hälso- och sjukvård

Tillgången till en hälso- och sjukvård av god kvalitet efter behov till alla, oavsett inkomst och bakgrund, är en viktig grundpelare för det svenska välfärdssamhället. I ett internationellt perspektiv håller den svenska sjukvården hög klass, exempelvis vad avser kunskaper, medicinsk standard och teknisk utveckling. Fortsatta satsningar behövs dock för att ytterligare öka tillgängligheten, valfriheten och kvaliteten.

Kömiljarden har visat sig vara en träffsäker och effektiv reform för att korta vårdköerna. För att patientens ställning ska stärkas ytterligare föreslås vårdgarantin förstärkas inom ramen för kömiljarden. Målet är att väntetiden för specialistbesök och behandling ska minskas successivt under hela mandatperioden. Satsningar föreslås även med inriktning på bl.a. ökad patientsäkerhet och från och med 2012 en sammanhållen vård och omsorg om äldre samt ett tredje steg i tandvårdsreformen.

Satsningarna uppgår till totalt 0,5 miljarder kronor 2011, 1,5 miljarder kronor 2012 och 3,4 miljarder kronor per år 2013 och 2014. Drygt hälften av satsningarna sker genom omprioriteringar inom befintliga ramar. Netto tillförs 0,5 miljarder kronor för 2011 och 1,5 miljarder kronor per år 2012–2014.

Äldrepolitik

Regeringens reformering av äldrepolitiken syftar bland annat till att öka äldres valfrihet och välbefinnande samt stödja huvudmännens arbete med att utveckla en vård och omsorg av god kvalitet.

Regeringen föreslår att ett prestationsbaserat statsbidrag införs för perioden 2011–2014. Bidraget syftar till att stimulera förbättrade arbetssätt med äldre multistjuka inom primärvården samt för ökad samordning mellan kommuner och landsting i vård- och omsorgsinsatser för äldre.

Vidare föreslås en bred satsning på äldres boende. Under 2011 ska en arbetsgrupp utarbeta förslag till breda och strategiska boendelösningar

för äldre, däribland förutsättningar för stöd i planeringsprocessen till kommuner som erbjuder lösningar för äldre par som fortsatt vill bo ihop även om omsorgsbehov skiljer sig åt. En fyraårig satsning i form av stimulansmedel för lokala värdighetsgarantier föreslås.

Vidare föreslås att det under mandatperioden sker en utbildningssatsning i syfte att stärka kompetensen i äldreomsorgen och kunna erbjuda fördjupningsutbildningar.

Slutligen föreslås en fortsättning på regeringens tidigare satsning på ökad valfrihet i äldreomsorgen t.o.m. 2014.

Satsningarna uppgår sammantaget till drygt 0,5 miljarder kronor 2011, ca 1,6 miljarder kronor 2012 och ca 2,1 miljarder kronor 2013 och 2014. Merparten av satsningarna sker genom omDispositionering av befintliga medel. Äldrepolitiken tillförs 200 miljoner kronor per år.

Familjepolitik

Alla barn och ungdomar ska ges förutsättningar för en ekonomisk och social trygghet samt en god relation till båda sina föräldrar. Barnfamiljer, särskilt ensamstående föräldrar med barn är överrepresenterade bland de med relativt sett låg ekonomisk standard. Regeringen aviserar därför att bostadsbidragets särskilda bidrag för barnfamiljer kommer att höjas fr.o.m. den 1 januari 2012. Reformen riktar sig till barnfamiljer med låga inkomster eller en stor försörjningsbörda. En stor del av de som får bostadsbidrag är ensamstående föräldrar med barn. En höjning av bostadsbidragets särskilda bidrag för barnfamiljer förbättrar därför den ekonomiska situationen särskilt för just ensamstående föräldrar.

Regeringen vill att föräldrar som är ensamma i sitt föräldraskap ska kunna överlåta en del av föräldrapenningen. För den som i praktiken är ensamstående, bör möjligheten att ta del av alla föräldraförsäkringens dagar också införas. Regeringen vill också utreda möjligheten för studenter att låta någon som avstår arbete ta hand om studentens sjuka barn genom att överlåta dagar i den tillfälliga föräldrapenningen. Dessutom kommer regeringen att pröva förutsättningarna för att ge kompensation till föräldrarna om barnomsorgsgarantin inte infrias. Vidare föreslås att en förenklad jämställdhetsbonus införs. Bonusen kopplas till utbetalningen av föräldrapenningen i stället för att som nu ges som en kreditering på skattekontot. Också

vårdnadsbidraget görs mer flexibelt. Regeringen föreslår även att föräldrar ska kunna vara föräldralediga samtidigt, med föräldrapenning, i 30 dagar under barnets första levnadsår. Därutöver föreslås ett antal andra mindre reformer på familjepolitikens område.

Sammantaget uppgår satsningen till ca 900 miljoner kronor per år 2012–2014.

Jämställdhet

I Sverige ska kvinnor och män ha samma möjligheter att påverka sin vardag och forma sina liv. Detta är centralt ur ett rättviseperspektiv, men även för ett effektivt användande av samhällets resurser. Även om Sverige ligger långt framme i ett internationellt perspektiv i detta avseende kvarstår flera utmaningar. Det föreligger alltså löneskillnader som förklaras av kön. Inom familjepolitiken föreslås en förenkling av jämställdhetsbonusen. En fortsatt satsning på kvinnors företagande föreslås liksom ett fortsatt stöd till arbetet med att motverka mäns våld mot kvinnor, exempelvis skyddat boende. I syfte att stödja kommuners och landstings arbete med jämställdhet, bl.a. med åtgärder riktade mot förskolan, föreslås även ett fortsatt stöd till Sveriges kommuner och landstings satsning ”Hållbar jämställdhet”.

Sammantaget uppgår satsningen till drygt 200 miljoner kronor per år under mandatperioden.

Kultur och idrott

Det s.k. Idrottslyftet föreslås fortsätta och ges en stabil finansiering via anslag i stället för som i dag genom bidrag från Svenska Spel AB. Den reform som regeringen tidigare genomfört avseende kultursatsning inom skolområdet, Skapande skola, föreslås utvidgas till de lägre årskurserna. På så sätt skapas förutsättningar för kultursatsningar inom hela grundskolan. Bevarandet av Nationalmuseums och Operans unika byggnader prioriteras genom att medel föreslås skjutas till för ombyggnad repektive renovering och underhåll.

Satsningarna omfattar drygt 0,5 miljarder kronor per år dvs. sammantaget drygt 2 miljarder kronor under 2011–2014.

1.7.3.4 Förbättra miljö och klimat

Klimatförändringarna är vår tids största utmaning. Regeringen inser vikten av att möta

denna utmaning, och har därför satt upp ett nationellt klimatmål med högre ambitionsnivå än det åtagande som Sverige har enligt EU:s bördefördelning.

Sveriges klimatmål innebär att utsläppen av växthusgaser för verksamheter som inte omfattas av EU:s utsläppshandelssystem ska minska med 40 procent till 2020 jämfört med 1990. Regeringen bedömer att klimatmålet till största delen nås med beslutade och aviserade åtgärder. Detta förutsätter dock att fortsatta klimatinvesteringar i andra länder genomförs. Regeringen aviserar därför att ytterligare medel tillförs för detta ändamål fr.o.m. 2013.

För att bidra till att dels nå målet om 50 procents förnybar energi till 2020, dels till visionen om en fossiloberoende fordonsflotta till 2030, kommer det, inom ramen för regeringens dispensförfarande, ges en möjlighet till en ökning av den skattebefriade låginblandningen av biodrivmedel i bensin och diesel. Därutöver föreslås ett demonstrationsprogram för elbilar och laddhybrider samt en supermiljöbilspremie för bilar med låga utsläpp. Regeringen föreslår även ökade satsningar på miljöteknik, förnybar energi samt energiforskning. Vid en kontrollstation 2015 ska den faktiska utvecklingen i förhållande till de energi- och klimatpolitiska målen 2020 utvärderas, vilket kan föranleda justeringar av styrmedlen. Regeringen bedömer att koldioxidskatten inte behöver höjas under mandatperioden utöver fattade beslut och normal inflationsjustering.

Dessutom utökas den havsmiljösatsning som påbörjades under förra mandatperioden. En handlingsplan för att identifiera, begränsa och fasa ut farliga kemikalier ska utarbetas.

Satsningarna uppgår till 0,7 miljarder kronor 2011 och till 2,5 miljarder kronor för perioden 2012–2014.

1.7.3.5 Övriga satsningar

Regeringen föreslår, utöver vad som redovisats ovan, övriga satsningar som sammanlagt uppgår till ca 2 miljarder kronor 2011. De större posterna rör tillskott för att hantera ett ökat flyktingmottagande samt tillskott till Försäkringskassan, Skatteverket samt satsningar mot alkohol, narkotika, doping och tobak.

1.7.4 Regeringens reformambitioner under mandatperioden

Regeringens reformambitioner under 2012–2014 betingas av att det uppstår ett varaktigt reformutrymme. Först när det är säkerställt att överskotts målet nås och ett varaktigt reformutrymme uppstått kommer nedanstående reformambitioner att prioriteras.

Jobbskatteavdrag, statlig inkomstskatt, skatt för pensionärer och särskild skatt för utomlands bosatta

Jobbskatteavdraget är ett verkningsfullt medel i regeringens arbete för minskat utanförskap, varaktigt ökad sysselsättning och för att göra det mer attraktivt med företagande. En ytterligare förstärkning av avdraget ökar antalet arbetade timmar genom såväl ytterligare sänkta trösklar för inträde på arbetsmarknaden som fler arbetade timmar för dem som redan finns på arbetsmarknaden. Antalet löntagare som betalar statlig inkomstskatt på sina förvärvsinkomster bör minska. Detta skulle minska marginal-effekterna, göra det mer lönsamt med utbildning och uppmuntra entreprenörskap.

En förändring av jobbskatteavdraget och den statliga inkomstskatten bör kombineras med sänkt skatt för pensionärer för att fördelningsprofilen ska förbli rimlig. En förändring av jobbskatteavdraget bör av förenklings- och administrativa skäl även kombineras med en sänkning av den särskilda skatten för svenskar som är bosatta utomlands.

Arbetsrätt

Den svenska modellen utgör en god grund för en väl fungerande arbetsmarknad. Det finns därför inte skäl till några större förändringar av arbetsrätten. Vissa grupper såsom unga och utrikes födda kan dock, till följd av utformningen av vissa delar av arbetsrätten, möta svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Det finns skäl att genomföra mindre justeringar av gällande regler för att minska dessa problem. Regeringen vill introducera två särskilda anställningsformer för lärlingar som ska underlätta ungas inträde på arbetsmarknaden. Därutöver ska arbetsgivarnas kostnader vid tvist om uppsägning begränsas och Medlingsinstitutet ges ett tydligt uppdrag om att informera företagare om rådande regler om arbetsrätt och kollektivavtal.

Regeringen vill också föra en dialog med pensionsgruppen för att undersöka möjligheterna till höjd ålder för rätten att kvarstå i arbetslivet från 67 till 69 år. En sådan förändring skulle syfta till att höja utträdesåldern och därmed förbättra hållbarheten i de offentliga finanserna.

Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring

Medlemsantalet i arbetslöshetskassorna har minskat och fler på arbetsmarknaden står utan inkomstrelaterat skydd vid arbetslöshet. Utgångspunkten för en modern välfärdsstat bör vara att alla med fast förankring på arbetsmarknaden ska vara berättigade till inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning. I syfte att stärka människors trygghet och stabiliteten på arbetsmarknaden bör en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring införas. Regeringen har under våren 2010 tillsatt en parlamentarisk utredning för att se över hur sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna långsiktigt kan förbättras för att bli sammanhållna, balanserade och hållbara, samt bidra till långsiktigt högre sysselsättning. Regeringen vill införa en allmän inkomstförsäkring vid arbetslöshet. Hur en sådan ska utformas utan att få negativa effekter på arbetsmarknadens funktionssätt är dock komplicerat och frågan utreds av den parlamentariska socialförsäkringsutredningen.

När utredningen lämnat sitt förslag kommer regeringen att ta ställning till när och hur en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring kan införas. Reformen inom arbetslöshetsförsäkringen ska även fortsättningsvis syfta till att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt och motverka en varaktigt hög arbetslöshet. Arbetslöshetsförsäkringen behöver ett effektivare kontroll- och sanktionssystem för att stärka drivkrafterna för arbetslösa att söka jobb.

En robust företagsbeskattning för fler investeringar, ökad välfärd och hög sysselsättning

Regeringen avser att tillsätta en bred utredning av företagsbeskattningen, som syftar till att utforma beskattningen så att investeringar och sysselsättning gynnas. Utredningen kommer att analysera hur olika skatteförändringar bör rangordnas. Därtill är värnskatten skadlig för tillväxten, inte minst för att den straffskattar utbildning och entreprenörskap. Skatteförändringar på detta område ryms inte inom de ekonomiska ramarna för skarpa åtgärder och

reformambitioner. Om ytterligare ekonomiskt utrymme uppstår är det motiverat att genomföra ytterligare lättnader för att stärka tillväxten. Det gäller bl.a. bolagsskatt, arbetsgivaravgifter, värnskatt, riskkapitalavdrag, FoU-avdrag och expertskatt. Regeringen bedömer att det inte finns utrymme för reformer på dessa områden under mandatperioden.

Förenklad och effektiv beskattning av sparande i aktier och andra värdepapper

Det är angeläget att skattereglerna underlättar ett aktivt sparande i aktier och andra värdepapper. Dagens regler för beskattning av kapitalvinster är komplicerade. För att förenkla för privatpersoner att spara i aktier och andra värdepapper bör därför en ny schablonbeskattad sparform för vissa slags värdepapper, benämnd investeringssparkonto, införas. För att effektivisera beskattningen och för att upprätthålla den skattemässiga neutraliteten bör även vissa justeringar av beskattningen av kapitalförsäkringar göras. Det är också angeläget att skattereglerna utformas på ett sätt som är förenligt med EU-rätten och som samtidigt värnar den svenska skattebasen.

På grund av ett nytt EU-direktiv på finansmarknadsområdet som från och med mitten av 2011 ska vara genomfört i svensk rätt är det nödvändigt att avskaffa beskattningen av svenskregistrerade investeringsfonder för att inte riskera att dessa fonder ska lämna Sverige. Denna beskattning bör i stället ersättas med ett ökat skatteuttag på delägarnivå. Målsättningen är att detta förslag och förslagen om investeringssparkonto och kapitalförsäkring ska utformas på ett sådant sätt att de sammantagna effekterna blir offentligfinansiellt neutrala. Ändringarna bör träda i kraft den 1 januari 2012.

Sänkt mervärdesskatt på restaurang- och cateringtjänster

Sänkt mervärdesskatt för vissa tjänster förväntas bidra till ökad varaktig sysselsättning genom en växling från hemarbete till förvärvsarbete och att jämviktsarbetslösheten blir lägre. Detta gäller särskilt för restaurang- och cateringtjänster, där betydande effekter på den varaktiga sysselsättningen kan förväntas. Mervärdesskatten för dessa tjänster bör därför sänkas från 25 till 12 procent. En utredning ska tillsättas med uppdrag att ta fram lagförslag.

Utredning om nystartszoner i utsatta områden

Regeringen avser att tillsätta en utredning som i positiv anda ska se över möjligheten att införa ett system med skattelättnader för företag i särskilt utsatta områden, s.k. nystartszoner. Ett sådant system kan bidra till att minska utanförskapet och öka sysselsättningen i områden där bl.a. sysselsättningsgraden avsevärt understiger det nationella genomsnittet.

Infrastruktur

Samhällsekonomiskt lönsamma infrastrukturinvesteringar ger snabbare och effektivare person- och godstransporter. Investeringar i effektivare persontransporter ökar möjligheterna för människor att hitta attraktiva arbetsplatser inom pendlingsavstånd och för företag att anställa medarbetare med rätt kompetens. Väl fungerande transporter är därmed av stor betydelse för näringslivets konkurrenskraft och för investeringsklimatet.

Regeringen har nyligen beslutat om en trafikslagsövergripande nationell plan som innehåller satsningar på närmare 500 miljarder kronor för perioden 2010–2021. I och med detta höjdes anslagen med 3,9 miljarder kronor per år. Omfattande resurstillskott erhålls därtill genom brukar- och medfinansiering. Under den gångna mandatperioden har också flera tidigare lån amorterats av, vilket har frigjort ytterligare medel. Under mandatperioden kan ett nytt infrastrukturbeslut komma att fattas.

Rättsväsendet

Ett väl fungerande rättsväsende är centralt för människors trygghet och är därmed en central del av välfärdssamhället. Stora satsningar har gjorts inom området under den gångna mandatperioden och arbetet med att implementera dessa pågår. Trycket på rättsväsendet är samtidigt fortsatt högt och det finns ett stort behov av att fortsätta arbetet med att effektivisera och modernisera rättsväsendet under mandatperioden.

Försvarspolitik

Sveriges försvar ska stå starkt rustat för att kunna försvara landet, men också bidra till stabilitet i omvärlden. Det kräver ett försvar som är anpassat till dagens hotbild och till snabba omvärldsförändringar. Arbetet med att förverkliga den inriktning för ökad tillgänglighet och användbarhet som slogs fast i 2009 års försvarsbeslut ska därför fortsätta.

Omställningen ska genomföras inom oförändrade ekonomiska ramar, vilket i sin tur kräver omfattande rationaliseringar inom försvarets stödverksamheter, främst inom logistik- och materielförsörjningen samt inom verksamhet som avser forskning och utveckling. Regeringen har därför tillsatt en utredning som ska föreslå åtgärder som kan frigöra minst 2 miljarder kronor från stödverksamheten, varav merparten senast 2012. Därutöver föreslås bl.a. att en samordning av Sveriges marina resurser förbereds.

Regeringen fortsätter att arbeta för att de fastslagna principerna för materielförsörjning ska genomsyra anskaffning och vidmakthållande av försvarsmateriel. Svenska sÄrlösningar pÅverkar Försvarsmaktens förmåga att samverka med andra länder negativt, förlänger anskaffningstider och driver upp priser vid anskaffning. Tiden från anskaffning av materielsystem till användning i insats måste kortas betydligt.

Skatteincitament för gåvor

En stark och livaktig ideell sektor har stor betydelse för samhällslivet. Den ideella sektorns beroende av finansiering från den offentliga sektorn minskar dock dess självständighet i förhållande till det allmänna. Regeringen vill därför stärka den ideella sektorn genom att underlätta insamling av medel från andra aktörer. En skattereduktion för gåvor till bedrivande av hjälpverksamhet bland behövande bör därför införas. Till skillnad från Gåvoincitamentsutredningens förslag (SOU 2009:59) kommer skattereduktionen inte att ges till juridiska personer eller omfatta gåvor till forskning. Däremot kommer gåvor till indirekt främjande av vetenskaplig forskning att omfattas, t.ex. gåvor till en samlingsstiftelse som stöder forskning. Frågan om skattereduktion för direkta gåvor kommer att beredas i samband med forskningspropositionen.

Gränsen för att gåvor ska ge skattereduktion bör vara 200 kronor per gåva och 2 000 kronor per beskattningsår. Skattereduktionens storlek bör vara 25 procent och maximal skattereduktion 1 500 kronor per person och år.

Forskning

Forskning, utveckling och innovation är centrala delar av tillväxtpolitiken. I en globaliserad värld måste svensk konkurrenskraft främst byggas på ett högt kunskapsinnehåll i våra exportprodukter. Regeringen lämnade 2008 en

forskningsproposition avseende perioden 2009–2012. Förslagen i propositionen innebär att de statliga FoU-medlen successivt höjs med upp till 5 miljarder kronor fram till 2012. Resurstillskotten är de största som gjorts i någon forskningsproposition. En ny forsknings- och innovationsproposition planeras att läggas under mandatperioden. Inriktningen för forskningspolitiken bör vara att stärka Sveriges ställning som forskningsnation och därmed stärka konkurrenskraften. Propositionen kommer att inriktas mot att stärka kvaliteten i forskningen för att skapa förutsättningar för en forskning av hög internationell klass.

Nedsatt förmånsvärde för vissa miljöbilar

Den tidsbegränsade nedsättningen av förmånsvärdet för vissa miljöanpassade bilar är viktig för att driva fram den senaste och bästa tekniken vad gäller miljöfordon. Regeringen har därför som reformambition att förlänga den tidsbegränsade nedsättningen för de bilar som är utrustade med den senaste och bästa tekniken för drift med elektricitet eller annan gas än gasol. Regeringen avser återkomma med ett detaljerat förslag under 2011 om vilka bilar som nedsättningen kommer att omfatta.

Höjda skatter på tobak och alkohol

Som en delfinansiering av de olika reformambitionerna på skatteområdet kommer vissa höjningar av alkohol- och tobaksskatterna att föreslås. Där ingår bl.a. en höjning av punktskatten på cigaretter med ca 8 procent, på snus med ca 11 procent och av punktskatterna på öl och vin med ca 13 procent. Dessa skattejusteringar har även en positiv effekt på folkhälsan.

Utredning om fastighetstaxering av bostäder

Införandet av den kommunala fastighetsavgiften har inneburit att taxeringsvärdet inte längre har samma betydelse för den löpande beskattningen av bostäder. Regeringen kommer att tillsätta en utredning som ska lämna förslag om att avskaffa eller avsevärt förenkla fastighetstaxeringssystemet för bostäder. Riksdagen har också gjort ett särskilt tillkännagivande i frågan.

Fler bostäder

En politik för jobb och tillväxt är beroende av väl fungerande bostads- och hyresmarknader. På flera håll i landet, särskilt i storstadsområdena, utgör bostadsbristen ett hinder för rörligheten på arbetsmarknaden. För att det ska byggas fler bostäder behövs en bättre fungerande konkurrens på byggmarknaden och det måste bli mer attraktivt att äga och förvalta hyresfastigheter. Regeringen har lagt en första grund för detta genom reformeringen av hyressättningssystemet i bred enighet med parterna. Den ligger fast. Möjligheten att också på andra sätt stärka hyresrättens ställning på den svenska bostadsmarknaden kommer att prövas.

1.8 Ekonomiska effekter av regeringens politik

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

1.8.1 Långsiktiga sysselsättningseffekter av regeringens politik

Regeringens politik syftar till att öka den varaktiga sysselsättningen, dvs. den sysselsättningsnivå som är förenlig med stabil inflation och ekonomisk balans i övrigt. Målsättningen innebär att det är sysselsättningsgraden (andelen sysselsatta i befolkningen) i genomsnitt över en konjunkturcykel som ska öka.

På lång sikt bestäms sysselsättningen främst av utbudet av arbetskraft. När utbudet ökar genom att fler söker jobb eller genom att fler blir anställningsbara leder det till att det blir lättare att anställa och risken för överhettning minskar och därmed till att inflationstrycket och räntan hålls nere. Lägre ränta och enklare att anställa leder till att fler jobb skapas eftersom det då blir mer lönsamt att anställa och investera. En bättre fungerande lönebildning och en mer effektiv matchning mellan lediga platser och arbetslösa bidrar också till högre sysselsättning.

Regeringens långsiktiga politik har inneburit en kombination av åtgärder som stimulerar både

utbudet och efterfrågan på arbetskraft samt förbättrar matchningen mellan arbets sökande och lediga platser. Den viktigaste reformen för att stärka utbudet har varit jobbskatteavdraget som har stärkt drivkrafterna till arbete genom att göra arbete mer lönsamt. Andra viktiga åtgärder för att öka utbudet av arbetskraft har varit förändringarna i arbetslöshets- och sjukförsäkringen. Arbetsmarknadspolitiken har lagts om, bl.a. har Arbetsförmedlingen fått ett tydligare uppdrag att förmedla arbeten samtidigt som de arbetsmarknadspolitiska resurserna i större utsträckning riktas till dem som har störst behov. För att stärka konkurrenskraften om jobben hos de personer som varit utan arbete minst ett år finns nystartsjobb. Andra åtgärder för att öka efterfrågan på personer med svag förankring på arbetsmarknaden är sänkningen av socialavgifterna för unga och äldre. Dessutom har regeringen infört en skattereduktion för hushållsarbete (RUT) och reparation, om- och tillbyggnad (ROT) för att ytterligare stimulera utbudet och efterfrågan på arbetskraft.

Det stora fallet i sysselsättningen till följd av den djupa lågkonjunkturen riskerar att leda till en varaktigt lägre sysselsättning. För att motverka att arbetslösheten fastnar på en hög nivå under lång tid och att de som förlorar jobbet lämnar arbetsmarknaden har regeringen förstärkt och temporärt kompletterat de åtgärder som regeringen tidigare har genomfört. Det handlar bl.a. om åtgärder som upprätthåller sökaktiviteten på en rimlig nivå samt en utvidgning av arbetsmarknads- och utbildningsprogrammen. Krisens varaktiga effekter på sysselsättningen bedöms därför bli mindre än vad som annars skulle ha varit fallet.

Effekter på varaktig sysselsättning

Regeringens bedömning är att de hittills vidtagna strukturreformerna inklusive de reformer som föreslås i denna proposition, varaktigt ökar sysselsättningen med ca 140 000 personer på lång sikt.

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

Sammantaget bedöms de hittills vidtagna strukturreformerna samt de reformer som aviseras i denna proposition varaktigt öka antalet arbetade timmar med ca 5,0 procent på lång sikt, vilket motsvarar ca 200 000 årsarbetskrafter. Jobbskatteavdraget bedöms bidra med drygt hälften av denna ökning (se tabell 1.9).

Regeringens bedömning baseras på den forskning som finns kring effekterna av olika åtgärder som t.ex. hur förändringar i skatter, socialförsäkringen eller inom arbetsmarknadspolitiken påverkar arbetsutbudet och sysselsättningen. Kunskapen om effekternas storlek, särskilt i vilken takt de slår igenom, är dock lång ifrån fullständig. De resultat som redovisas i tabell 1.9 är därmed behäftade med osäkerhet.

Den oväntat starka efterfrågan på ROT-tjänster medför att sysselsättningseffekterna av skattereduktion för ROT-tjänster bedöms vara större på både kort och lång sikt jämfört med bedömningen i 2010 års ekonomiska vårproposition.

Regeringens specifika åtgärder i samband med finanskrisen har även bidragit till att dämpa krisens effekter på den varaktiga sysselsättningen. Åtgärderna bedöms dämpa krisens effekter på den varaktiga sysselsättningen med 25 000 personer.

Tabell 1.9 Långsiktiga effekter av regeringens politik

Förändring i procent om annat ej anges

	Årsarbetskraft ¹	Sysselsatta ²	BNP
Jobbskatteavdrag samt höjd nedre skiktgräns för statlig inkomstskatt	110 000	75 000	2,2
Arbetslöshetsförsäkring	15 000	15 000	0,2
Arbetsmarknadspolitik	25 000	22 000	0,4
Sjukförsäkring	30 000	5 000	0,5
ROT- och RUT-tjänster	15 000	17 000	0,3
Övrigt ³	5 000	5 000	0,1
Summa strukturreformer	200 000	140 000	3,7
Krisåtgärder	30 000	25 000	0,6
Summa	230 000	165 000	4,3

¹ Antal årsarbetskrafter är mätt i antalet helårsekvivalenter, dvs. hur många heltidsanställda förändringen i antalet arbetade timmar motsvarar.

² Antal personer.

³ Inkluderar effekter av vårdnadsbidraget, sänkning av socialavgifter för unga samt generell sänkning av socialavgifter.

Källa: Egna beräkningar.

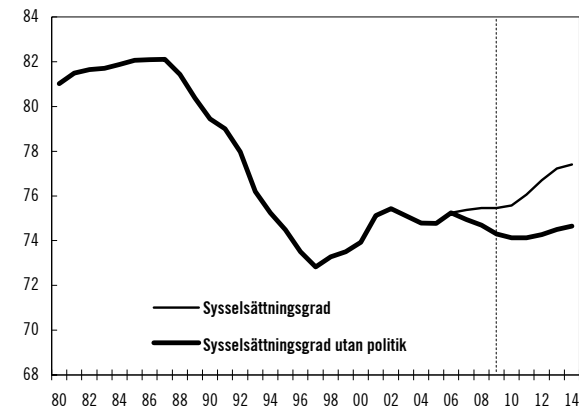
Regeringens politik ökar sysselsättningsgraden

Diagram 1.17 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. Av diagrammet framgår att utan regeringens åtgärder skulle den varaktiga sysselsättningsgraden minska de kommande åren. På grund av regeringens politik bedöms däremot den varaktiga sysselsättningsgraden öka från ca 75 procent 2010 till ca 77 procent 2014 i åldrarna 16–64 år.

Diagram 1.17 Varaktig sysselsättningsgrad, 16–64 år, med och utan regeringens politik

Procent av befolkningen



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Regeringens politik medför att den varaktiga sysselsättningsgraden är 2,8 procentenheter högre 2014 och motverkar de negativa effekter på sysselsättningsgraden som den demografiska utvecklingen fram till 2014 medför. Under perioden kommer unga att utgöra en allt större andel av arbetskraften. Detta är en följd av att den stora 40-talistgenerationen är på väg att lämna arbetskraften samtidigt som de stora födelsekullarna i början av 1990-talet är på väg in. Även andelen utrikes födda i befolkningen i arbetsför ålder förväntas öka. Unga och utrikes födda har lägre sysselsättningsgrad än 40-talistgenerationen, och i den mån sådana skillnader i sysselsättningsgrad består, skulle förändringarna i demografin bidra till att sysselsättningsgraden minskar fram till 2014 i högre grad än vad som blir fallet med regeringens politik.

Även den ekonomiska krisen som inleddes hösten 2008 bedöms minska den varaktiga sysselsättningsgraden. Men eftersom krisen inte bedöms bli lika djup och långdragen som regeringen tidigare befarat, bedöms de varaktiga effekterna av krisen på sysselsättningsgraden bli betydligt mindre än vad som tidigare befarades.

1.8.2 Effekter på kort sikt av regeringens politik

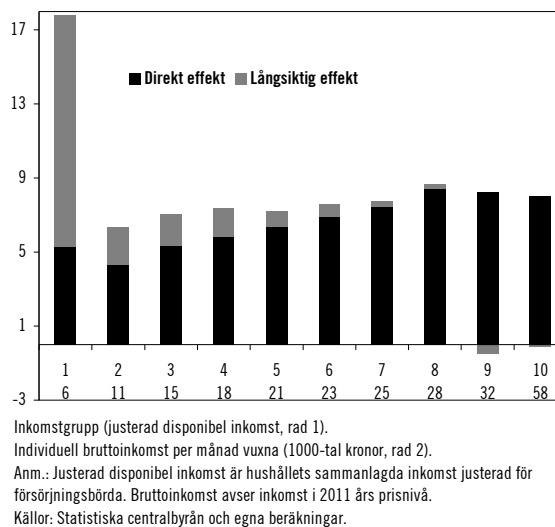
Regeringens politik har också kortsiktiga effekter på BNP och sysselsättning under 2010. Ett stort antal åtgärder har genomförts i syfte att dämpa fallet i sysselsättningen och motverka att arbetslösheten biter sig fast på en hög nivå under lång tid. Åtgärderna som regeringen vidtagit för att möta krisen 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 arbetsgivar- och egenavgifter, skatte-reduktion vid reparationer, om- och tillbyggnad, ökade statsbidrag till kommunsektorn samt olika arbetsmarknadspolitiska satsningar är några exempel.

Sammantaget bedöms dessa åtgärder leda till att nivån på BNP blir 1,9 procent högre 2010 jämfört med om de inte hade vidtagits och att antalet sysselsatta blir ca 65 000 personer fler 2010 än vad som annars hade varit fallet. Vidare har Sverige jämförelsevis stora s.k. automatiska stabilisatorer som ytterligare har dämpat fallet i efterfrågan och sysselsättningen.

1.8.3 Fördelningseffekter av regeringens politik

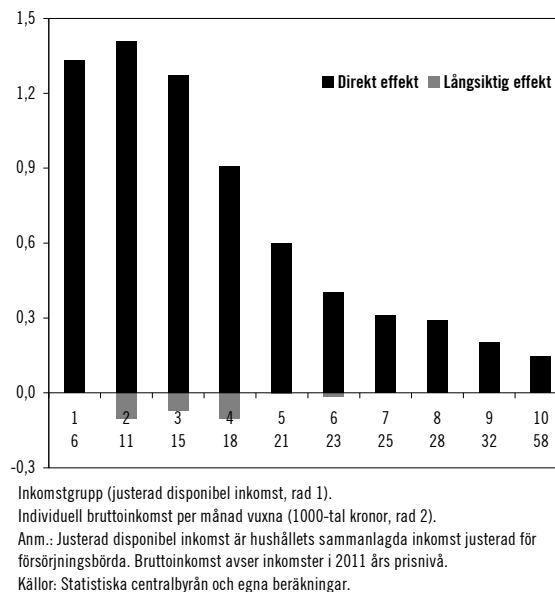
De direkta fördelningseffekterna av den samlade politiken 2006–2011 bedöms öka hushållens justerade disponibla inkomst med i genomsnitt 6,9 procent. På längre sikt förväntas de största effekterna uppkomma bland dem med lägst inkomster. Detta beror på att det framför allt är denna grupp som kan förväntas öka sitt arbetsutbud till följd av den förda politiken. När fler kommer in på arbetsmarknaden och därmed kan försörja sig med arbetsinkomster istället för med bidrag och transfereringar bidrar detta till att inkomstfördelningen hålls samman och de långsiktiga förutsättningarna för en hög sysselsättning och stark tillväxt förbättras. För den enskilde individen ger arbetsinkomster bättre konsumtionsmöjligheter och större möjligheter att själv styra över sitt liv.

Diagram 1.18 Fördelningseffekter av regeringens politik 2006-2010 samt regeringens förslag i BP 11, procentuell förändring av justerad disponibel inkomst



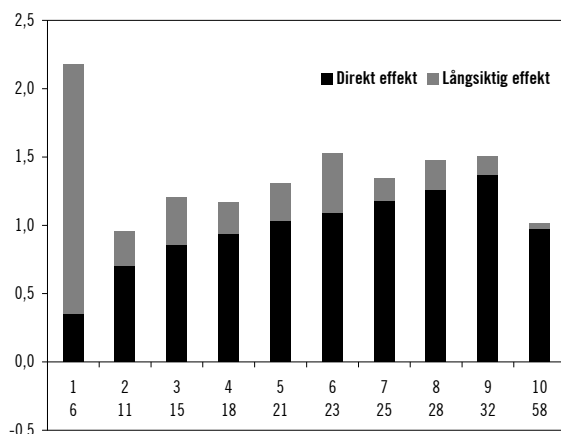
I denna proposition föreslår regeringen ett höjt grundavdrag för pensionärer och aviserar ett höjt bostadsbidrag för barnfamiljer (införs 2012). Båda dessa åtgärder riktar sig framför allt mot grupper med svag ekonomi eller stor försörjningsbörda. De direkta effekterna av dessa förslag kan företrädesvis förväntas gynna personer i den nedre delen av inkomstfördelningen. Reformerna påverkar kvinnor mer än män och bidrar därmed till en utjämning av inkomstskillnaderna mellan könen.

Diagram 1.19 Fördelningseffekter av regeringens förslag i BP 11, procentuell förändring av justerad disponibel inkomst



Regeringens ambition under mandatperioden är bl.a. att utöka grundavdraget för pensionärer, höja jobbskatteavdraget ytterligare och höja den nedre skiktgränsen för statlig skatt. Den direkta effekten av denna politik innebär en ökning av hushållens justerade disponibla inkomster med ca 1 procent.

Diagram 1.20 Fördelningseffekter av regeringens reformambitioner 2011–2014, procentuell förändring av justerad disponibel inkomst



Inkomstgrupp (justerad disponibel inkomst, rad 1).

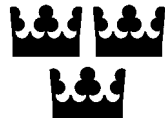
Individuell bruttolöns vuxna per månad (1000-tal kronor, rad 2).

Anm.: Justerad disponibel inkomst är hushållets sammanlagda inkomst justerad för försörjningsbörda. Bruttoinkomst avser inkomst i 2011 års prisnivå.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

2

Förslag till
riksdagsbeslut



2 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

vad gäller den ekonomiska politiken och förslag till statsbudget för 2011

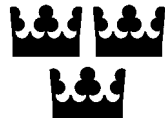
1. godkänner de riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken som regeringen föreslår (avsnitt 1),
2. fastställer utgiftstaket för staten inklusive ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten till följd av tekniska justeringar till 1 063 000 000 000 kronor för 2011 och 1 083 000 000 000 kronor för 2012 (avsnitt 4.5),
3. fastställer utgiftstaket för staten inklusive ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten till 1 093 000 000 000 kronor för 2013 och 1 103 000 000 000 kronor för 2014 (avsnitt 4.5),
4. godkänner beräkningen av statsbudgetens inkomster för 2011 (avsnitt 7.1 och bilaga 1 avsnitt 2),
5. beslutar om fördelning av utgifter på utgiftsområden för 2011 i enlighet med vad regeringen föreslår (avsnitt 8.1.1 tabell 8.2),
6. godkänner beräkningen av förändringen av anslagsbehållningar för 2011 (avsnitt 8.1.1 tabell 8.2),
7. godkänner beräkningen av utgifterna för ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten för 2011 (avsnitt 8.1.1 tabell 8.2),
8. godkänner den preliminära fördelningen av utgifter på utgiftsområden för 2012, 2013 och 2014 som riktlinje för regeringens budgetarbete (avsnitt 8.1.2 tabell 8.3),
9. godkänner de riktlinjer för prisomräkning av försvarets materielanslag som regeringen föreslår (avsnitt 8.2.4),
10. bemyndigar regeringen att under 2011 ta upp lån enligt lagen (1988:1387) om statens upplåning och skuldförvaltning (avsnitt 10.2.1),
11. godkänner beräkningen av myndigheters m.fl. in- och utlåning i Riksgäldskontoret för 2011 (avsnitt 10.2.1 tabell 10.8),
12. godkänner beräkningen av den kassamässiga korrigeringen för 2011 (avsnitt 10.2.1 tabell 10.8),
13. bemyndigar regeringen att för 2011 besluta om lån i Riksgäldskontoret för investeringar i anläggningstillgångar som används i statens verksamhet intill ett belopp av 33 000 000 000 kronor (avsnitt 11.1.1),
14. bemyndigar regeringen att för 2011 besluta om krediter för myndigheternas räntekonton i Riksgäldskontoret intill ett belopp av 21 300 000 000 kronor (avsnitt 11.1.2),
15. bemyndigar regeringen att under 2011, med de begränsningar som följer av 6 § andra stycket lagen (1996:1059) om statsbudgeten, besluta att ett ramanslag, med undantag för anslag anvisade för förvaltningsändamål, får överskridas om ett riksdagsbeslut om anslag på tilläggsbudget inte hinner inväntas samt om överskridandet ryms inom utgiftstaket för staten (avsnitt 11.4),

vad gäller skattefrågor

16. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1994:1920) om allmän löneavgift (avsnitt 3.1 och 6.3.1),
17. antar regeringens förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229) (avsnitt 3.2, 6.2.2 och 6.4.3),
18. antar regeringens förslag till lag om ändring i socialavgiftslagen (2000:980) (avsnitt 3.3 och 6.3.1).

3

Lagförslag



3 Lagförslag

Regeringen har följande förslag till lagtext.

3.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1920) om allmän löneavgift

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (1994:1920) om allmän löneavgift ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

<p style="text-align: center;">3 §¹</p> <p>Allmän löneavgift tas ut med 6,03 procent av underlaget och tillfaller staten.</p>	<p>Allmän löneavgift tas ut med 9,23 procent av underlaget och tillfaller staten.</p>
--	---

För dem som vid årets ingång inte har fyllt 26 år tas löneavgiften ut med en fjärdedel av procenttalet och anges med två decimaler så att övriga decimaler faller bort.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.
 2. Lagen tillämpas på lön eller annan ersättning enligt 1 § som betalas ut efter den 31 december 2010.
 3. Lagen tillämpas också på inkomst enligt 2 § som upp bärs efter den 31 december 2010. Omfattar beskattningsåret tid såväl före som efter ikraftträdandet ska, om den avgiftsskyldige inte visar annat, så stor del av beskattningsårets inkomst anses hänförlig till tiden efter den 31 december 2010 som svarar mot förhållandet mellan den del av beskattningsåret som infaller under denna tid och hela beskattningsåret.

¹ Senaste lydelse 2009:1159.

3.2 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

Härigenom föreskrivs att 42 kap. 30 § och 63 kap. 3 a § inkomstskattelagen (1999:1229)¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

42 kap.

30 §²

Ersättningar när en privatbostadsfastighet eller en privatbostad upplåts samt ersättningar när produkter från sådana fastigheter eller bostäder avyttras ska tas upp. Detsamma gäller ersättningar när en bostad som innehas med hyresrätt upplåts.

Utgifterna för upplåtelsen eller produkterna får inte dras av. I stället ska avdrag göras med 12 000 kronor per år för varje privatbostadsfastighet, privatbostad eller hyreslägenhet. Om ersättningen avser upplåtelse, ska ytterligare avdrag göras hos upplåtaren enligt bestämmelserna i 31 §. Avdraget får inte i något fall vara högre än intäkten.

Utgifterna för upplåtelsen eller produkterna får inte dras av. I stället ska avdrag göras med 18 000 kronor per år för varje privatbostadsfastighet, privatbostad eller hyreslägenhet. Om ersättningen avser upplåtelse, ska ytterligare avdrag göras hos upplåtaren enligt bestämmelserna i 31 §. Avdraget får inte i något fall vara högre än intäkten.

Nuvarande lydelse

63 kap.

3 a §³

För dem som vid beskattningsårets ingång har fyllt 65 år är grundavdraget beloppet enligt 3 § med tillägg av följande särskilda belopp.

Taxerad förvärvsinkomst

Särskilt belopp

överstiger inte 0,99 prisbasbelopp

0,5094 prisbasbelopp

överstiger 0,99 men inte 2,72 prisbasbelopp

0,7074 prisbasbelopp minskat med 20 procent av den taxerade förvärvsinkomsten

överstiger 2,72 men inte 3,11 prisbasbelopp

0,1624 prisbasbelopp

överstiger 3,11 men inte 3,9 prisbasbelopp

10 procent av den taxerade förvärvsinkomsten minskat med 0,1486 prisbasbelopp

¹ Lagen omtryckt 2008:803.

² Senaste lydelse 2008:1322.

³ Senaste lydelse 2009:1490.

överstiger 3,9 men inte 7,88 prisbasbelopp	0,2219 prisbasbelopp ökat med 0,5 procent av den taxerade förvärvsinkomsten
överstiger 7,88 men inte 9,1568 prisbasbelopp	1,0099 prisbasbelopp minskat med 9,5 procent av den taxerade förvärvsinkomsten
överstiger 9,1568 prisbasbelopp	0,14 prisbasbelopp

Föreslagen lydelse

3 a §

För dem som vid beskattningsårets ingång har fyllt 65 år är grundavdraget beloppet enligt 3 § med tillägg av följande särskilda belopp.

<u>Taxerad förvärvsinkomst</u>	<u>Särskilt belopp</u>
överstiger inte 0,98 prisbasbelopp	0,557 prisbasbelopp
<i>överstiger 0,98 men inte 0,99 prisbasbelopp</i>	<i>0,459 prisbasbelopp ökat med 10 procent av den taxerade förvärvsinkomsten</i>
överstiger 0,99 men inte 2,72 prisbasbelopp	0,657 prisbasbelopp minskat med 10 procent av den taxerade förvärvsinkomsten
överstiger 2,72 men inte 3,11 prisbasbelopp	<i>0,112 prisbasbelopp ökat med 10 procent av den taxerade förvärvsinkomsten</i>
överstiger 3,11 men inte 3,85 prisbasbelopp	20 procent av den taxerade förvärvsinkomsten minskat med 0,199 prisbasbelopp
överstiger 3,85 men inte 4,8 prisbasbelopp	0,186 prisbasbelopp ökat med 10 procent av den taxerade förvärvsinkomsten
<i>överstiger 4,8 men inte 7,88 prisbasbelopp</i>	<i>0,619 prisbasbelopp ökat med 1 procent av den taxerade förvärvsinkomsten</i>
överstiger 7,88 men inte 12,21 prisbasbelopp	1,407 prisbasbelopp minskat med 9 procent av den taxerade förvärvsinkomsten
överstiger 12,21 prisbasbelopp	0,307 prisbasbelopp

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011 och tillämpas första gången vid 2012 års taxering.

3.3 Förslag till lag om ändring i socialavgiftslagen (2000:980)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 26 § och 3 kap. 13 § socialavgiftslagen (2000:980) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

2 kap.

26 §¹

Arbetsgivaravgifterna är 25,39 procent av avgiftsunderlaget och utgörs av

1. sjukförsäkringsavgift	5,95 %
2. föräldraförsäkringsavgift	2,20 %
3. ålderspensionsavgift	10,21 %
4. efterlevandepensionsavgift	1,70 %
5. arbetsmarknadsavgift	4,65 %
6. arbetsskadeavgift	0,68 %

Föreslagen lydelse

26 §

Arbetsgivaravgifterna är 22,19 procent av avgiftsunderlaget och utgörs av

1. sjukförsäkringsavgift	5,02 %
2. föräldraförsäkringsavgift	2,20 %
3. ålderspensionsavgift	10,21 %
4. efterlevandepensionsavgift	1,17 %
5. arbetsmarknadsavgift	2,91 %
6. arbetsskadeavgift	0,68 %

Nuvarande lydelse

3 kap.

13 §²

Egenavgifterna är 22,94 procent av avgiftsunderlaget och utgörs av

1. sjukförsäkringsavgift	6,04 %
2. föräldraförsäkringsavgift	2,20 %
3. ålderspensionsavgift	10,21 %
4. efterlevandepensionsavgift	1,70 %
5. arbetsmarknadsavgift	2,11 %
6. arbetsskadeavgift	0,68 %

¹ Senaste lydelse 2009:1160.

² Senaste lydelse 2010:404.

*Föreslagen lydelse***13 §**

Egenavgifterna är 19,74 procent av avgiftsunderlaget och utgörs av

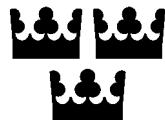
1. sjukförsäkringsavgift	5,11 %
2. föräldraförsäkringsavgift	2,20 %
3. ålderspensionsavgift	10,21 %
4. efterlevandepensionsavgift	1,17 %
5. arbetsmarknadsavgift	0,37 %
6. arbetsskadeavgift	0,68 %

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

2. Bestämmelsen i 2 kap. 26 § i sin nya lydelse tillämpas på ersättning som betalas ut efter den 31 december 2010.

3. Bestämmelsen i 3 kap. 13 § i sin nya lydelse tillämpas på inkomst som uppbärs efter den 31 december 2010. Omfattar beskattningsåret tid såväl före som efter ikraftträdandet ska, om den avgiftsskyldige inte visar annat, så stor del av beskattningsårets inkomst anses hänförlig till tiden efter den 31 december 2010 som svarar mot förhållandet mellan den del av beskattningsåret som infaller under denna tid och hela beskattningsåret.

Budgetpolitiska mål, reformutrymme och förslag till utgiftstak



4 Budgetpolitiska mål, reformutrymme och förslag till utgiftstak

Sammanfattning

- Utgiftstaket för staten har klarats samtliga år sedan det infördes 1997.
 - Det finansiella sparandet i den offentliga sektorn var i genomsnitt något högre än målsatt 2000–2009.
 - Det finansiella sparandet 2010 och 2011 är i linje med överskottsmålet när hänsyn tas till konjunkturläget och de reformer som föreslås i denna proposition.
 - Ett visst ytterligare reformutrymme bedöms uppkomma 2012–2014. Osäkerheten i bedömningen är dock betydande. Ytterligare reformer kan därför endast genomföras om bedömningen inte ändras när osäkerheten minskar med tiden.
 - Utgiftstaket för 2013 och 2014 föreslås uppgå till 1 093 respektive 1 103 miljarder kronor. Det är en lägre årlig ökning i kronor än tidigare år, vilket bl.a. motiveras av att utgiftstaket behöver återgå till att i högre grad vara förenligt med överskottsmålet.
 - Det ekonomiska resultatet för kommunsektorn stärks mellan 2009 och 2010. Sektorn bedöms sammantaget redovisa ett resultat 2010 som torde uppfylla kravet på god ekonomisk hushållning. Till följd av en förhållandevis svag inkomstutveckling väntas kommuner och landsting redovisa ett resultat 2011 som torde understiga riktlinjen om 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 vara 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 ett förslag till utgiftstak lämnas för åren 2013 och 2014. Därutöver föreslås tekniska justeringar av utgiftstaken för åren 2010–2012. Avsnittet avslutas med en uppföljning av den ekonomiska utvecklingen i kommuner och landsting och kravet på god ekonomisk hushållning i kommunsektorn.

4.1 Kriterier för en väl avvägd finanspolitik

Målet för den ekonomiska politiken är att skapa en så hög varaktig välfärd som möjligt genom hög uthållig tillväxt, varaktigt hög sysselsättning, välfärd som kommer alla till del och makroekonomisk stabilitet.

Finanspolitiken bidrar till stabilitet och samhällsekonomisk effektivitet genom att vara långsiktigt hållbar. Offentliga åtaganden måste kunna finansieras på lång sikt utan att den offentliga skulden ökar på ett ohållbart sätt, eller att behov av kraftiga höjningar av skatteuttaget uppstår. Detta gäller även om den demografiska utvecklingen, trender på arbetsmarknaden, globaliseringen, m.m. ibland tenderar att försvåra denna uppgift. Om finanspolitikens hållbarhet ifrågasätts leder detta vanligen till betydande

samhällsekonomiska kostnader för en liten öppen ekonomi som Sverige. En finanspolitik som inte är långsiktigt hållbar innebär att den offentliga skulden växer snabbare än BNP, vilket ökar risken för att fokus måste flyttas från åtgärder som befrämjar 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, Spanien och Irland. En ogynnsam utveckling till följd av en oansvarig finanspolitik riskerar att främst drabba 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 via så kallade persistenseffekter påverka arbetskraftsutbudet och kapitalstocken negativt under lång tid, vilket är mycket kostsamt för samhälls-ekonomin. Erfarenheten visar dock att finanspolitiken inte bör användas för att finjustera efterfrågan i ekonomin vid normala konjunkturvariationer. Riksbanken har med penningpolitiken huvudansvaret för stabiliseringspolitiken. Finanspolitiken bidrar till stabilitet genom att tillåta att skatteinkomster och utgifter varierar över konjunkturcykeln. 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 för att upprätthålla beredskap för en framtida aktiv stabiliseringspolitik, bör sparandet i den offentliga sektorn ligga i linje med överskotts målet vid ett genomsnittligt resursutnyttjande.

4.1.1 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 att finanspolitiken utformas på ett långsiktigt hållbart sätt. Det svenska budgetpolitiska ramverket med bl.a. en välordnad och stram budgetprocess, ett överskotts mål för den offentliga sektorn, ett utgiftstak för staten och ett kommunalt balanskrav har

ökat förtroendet för den ekonomiska politiken.¹⁷ 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 överskotts målet klaras och att utgiftstaket för staten inte överskrids. När reformutrymmet eller besparingsbehovet bedöms ska vidare det ekonomiska läget beaktas. Finanspolitiken ska vara väl anpassad till konjunkturläget och inte försvåra Riksbankens arbete med att värna prisstabilitet. Det innebär att det offentliga sparandet temporärt kan avvika från överskotts målet vid kraftiga konjunkturavmattningar utan att detta kommer i konflikt med ramverkets intentioner.

Utrymmet för finanspolitiska åtgärder beror därtill på hur åtgärderna utformas. Strukturella reformer som förbättrar ekonomins funktions-sätt och ökar produktionskapaciteten gör att reformutrymmet blir större. Slutligen bör en ansvarsfull bedömning av reformutrymmets eller besparingsbehovets storlek ta hänsyn till risk-bilden i den ekonomiska och offentligfinansiella utvecklingen och osäkerheten i såväl prognoser som i bedömningen av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.

4.1.2 Principer för avstämning av finanspolitiken mot överskotts målet

Det är viktigt att det finns tydliga principer för hur överskotts målet följs upp. Överskotts målet innebär att den offentliga sektorns finansiella sparande ska motsvara 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Att målet

¹⁷ Det budgetpolitiska ramverket är en del av det finanspolitiska ramverket, och omfattar överskotts målet, utgiftstaket, det kommunala balanskravet och en välordnad budgetprocess. Det finanspolitiska ramverket omfattar därutöver andra mål och regler för finanspolitiken, t.ex. att en procyklisk finanspolitik ska undvikas.

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 mål 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 fastställs.

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 något från uppföljningen i tidigare budgetpropositioner.¹⁸ För att tydliggöra att överskottsmålet inte ska tolkas som ett skuldmål görs nu en tydlig skillnad mellan en bakåtblickande respektive framåtblickande uppföljning av överskottsmålet. Överskottsmålet utvärderas i första hand i ett framåtblickande perspektiv, som ett underlag för

en bedömning av det framtida reformutrymmet eller behovet av besparingar. Av denna anledning används inte längre det genomsnittliga finansiella sparandet från 2000 (den s.k. 2000-indikatorn) som indikator för att följa upp överskottsmålet.

För den framåtblickande analysen av hur den föreslagna finanspolitiken förhåller sig till överskottsmålet används ett sjuårigt glidande medelvärde för det finansiella sparandet och det strukturella sparandet. Vid bedömningen av sjuårsindikatorn tas även hänsyn till det genomsnittliga konjunkturläget under den period för vilken indikatorn beräknas.

Ett tioårigt bakåtblickande medelvärde för det finansiella sparandet

Även om överskottsmålet i första hand bedöms i ett framåtblickande perspektiv behövs en bakåtblickande analys för att det ska vara möjligt att bedöma om överskottsmålet uppnåtts och om det finns tendenser till systematiska felaktigheter i finanspolitikens förhållande till överskottsmålet som minskar sannolikheten för att överskottsmålet ska nås i framtiden. För den bakåtblickande uppföljningen av överskottsmålet används därför ett tioårigt medelvärde som beräknas för de tio senaste utfallsåren, för närvarande omfattande 2000–2009. Vid tolkningen av detta tioårsgenomsnitt tas även hänsyn till det genomsnittliga konjunkturläget under den aktuella perioden.

Sjuårsindikatorn

Sjuårsindikatorn är ett sjuårigt centrerat medelvärde för det finansiella sparandet i den offentliga sektorn. Indikatorn för ett visst angivet år omfattar det finansiella sparandet, justerat för större engångseffekter, det angivna året, de tre åren före det angivna året, samt de tre åren efter det angivna året. Det sjuåriga medelvärdet för 2010 omfattar följaktligen sparandet 2007–2013, indikatorn för 2011 omfattar 2008–2014, och så vidare. Att beräkningen omfattar just sju år beror på att indikatorn för budgetåret då omfattar samtliga prognosår i budgeten, där det sista av dessa är det år för vilket ett nytt

¹⁸ De nya principerna för uppföljningen av överskottsmålet användes för första gången i 2010 års ekonomiska vårproposition (prop. 2009/10:100).

utgiftstak föreslås.¹⁹ Valet av antal år i genomsnittsbereäkningen är således inte bestämt utifrån längden på en konjunkturcykel, eftersom längden på en sådan 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 trots detta en risk att beräkningen kommer att omfatta flera hög- än lågkonjunkturår, eller tvärt om, vilket i så fall innebär att indikatorn ger en felaktig bild av reformutrymmet eller besparingsbehovet. För att värdera sjuårsindikatorn på ett korrekt sätt måste därför hänsyn tas till konjunkturläget. Om det sjuåriga 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 överskotts målet.

Ett problem vid bedömningen av hur konjunktoren 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 4.1). Det är osannolikt att dessa stora negativa gap kommer att motsvaras av lika stora positiva gap när konjunktoren åter vänder uppåt. Om BNP-gapen inte är noll i genomsnitt över en konjunkturcykel kan inte sjuårsindikatorn justeras fullt ut för BNP-gapen, om den ska vara en god indikator för överskotts målet. Vid bedömningen av det potentiella reformutrymmets eller besparingsbehovets storlek bör därför vikt även läggas vid de ojusterade indikatorvärdena.

Erfarenheten från de senaste åren visar att de offentliga finanserna kan försämrats snabbt när tillväxten försvagas. Från 2007 till 2009 minskade det finansiella sparandet från 3,5 till -1,0 procent av BNP. Samtidigt visar en utvärdering av regeringens prognoser att det genomsnittliga absoluta felet i prognosen för det finansiella sparandet för det nästkommande året uppgick till nästan 2 procent av BNP åren 2000–

2006.²⁰ Eftersom beräkningen av sjuårsindikatorn för budgetåret omfattar fem prognosår är bedömningen av storleken på reformutrymmet eller besparingsbehovet baserad på denna indikator osäker.

Det strukturella sparandet

Det strukturella sparandet visar hur stort det finansiella sparandet skulle vara vid ett normalt konjunkturläge. I regeringens beräkning 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 ens i efterhand fastställs ett allmänt accepterat utfall.

Det finns flera metoder för att beräkna det strukturella sparandet. Regeringens metod bygger på att det finansiella sparandet justeras utifrån en uppskattning av resursutnyttjandet, uttryckt som ett BNP-gap, och en bedömning av hur känsliga de offentliga finanserna är för förändringar i resursutnyttjandet. Regeringen använder för närvarande en budgetelasticitet på 0,55, vilket innebär att om ett negativt BNP-gap ökar med en procentenhet försämrats det offentliga saldot med 0,55 procent av BNP. Storleken på denna budgetelasticitet ligger i linje med OECD:s senaste beräkningar.²¹ Det innebär att om det faktiska finansiella sparandet exempelvis 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

¹⁹ För att förstärka kontrollen av de offentliga finanserna i ett medelfristigt perspektiv förlängs prognoshorisonten i denna proposition med ett år till 2014, samtidigt som förslag till utgiftstak lämnas för både 2013 och 2014.

²⁰ Riksrevisionens rapport 2007:5. Se även Konjunkturinstitutets specialstudie 19, april 2009, som visar på liknande prognosfel för Konjunkturinstitutets prognoser.

²¹ 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 frånga det av regeringen använda värdet.

av den osäkerhet som berör prognosen för det finansiella sparandet. För det första är bedömningen av resursutnyttjandet osäker. För potentiell BNP redovisas aldrig något utfall, utan varje bedömare gör sin egen uppskattning av dess historiska och framtida värden. Ofta revideras synen på BNP-gapen såväl bakåt som framåt i tiden, vilket inte bara beror på en förändrad syn på konjunkturläget utan också på revideringar av utfallsstatistik för faktisk BNP. För det andra är även bedömningen av det offentliga sparandets konjunkturkänslighet osäker. Bedömningen bygger på en empirisk skattning av ett genomsnittligt förhållande under en längre tidsperiod. Varje enskild konjunkturförändring har dock 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 en relativt stor osäkerhet kring 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 reformutrymmet eller besparingsbehovet. I stället görs en samlad bedömning av de två indikatorerna, som sedan kompletteras med bedömningar av den tilltänkta reformens sannolika effekter på ekonomin, det aktuella konjunkturläget och risken för att utvecklingen blir en annan än vad som förutsetts.

4.1.3 Principer för avstämning mot utgiftstaket

I denna proposition väljer regeringen att lämna ett förslag till utgiftstak för både 2013 och 2014, vilket innebär att tidshorisonten utsträcks med ett år utöver det krav på minsta tidshorisont som

budgetlagen ställer. Förlängningen av tidshorisonten görs för att förstärka kontrollen av de offentliga finanserna i ett medelfristigt perspektiv och säkra återgången till överskott.

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 utgörs av 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.²²

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 en oväntad utveckling av den reala konjunkturen.²³ Däremot är det inte tillräckligt för att hantera pris- och löneökningar som under flera år väsentligt överstiger Riksbankens mål. Utredningen menar emellertid att osäkerhetsmarginalen inte bör rymma all osäkerhet som beror på pris- och löneökningar. I ett läge där inflationen under flera år väsentligt överstiger Riksbankens mål, kan finanspolitiken komma att behöva stramas åt. Detta skulle medföra att finanspolitiken skulle understödja penningpolitiken genom att inte låta de statliga utgifterna öka fullt ut med inflationen.

²² Riktlinjen för budgeteringsmarginalens storlek är 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).

²³ 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.

De takbegränsade utgifterna utgör en betydande del av den offentliga sektorns sammanlagda utgifter, och påverkar därmed i hög grad det offentliga sparandet.

4.2 Uppföljning av överskottsmålet

4.2.1 Bakåtblickande analys av måluppfyllelsen

Det bakåtblickande tioårsnittet

Under 2000–2009 motsvarade det finansiella sparandet i den offentliga sektorn i genomsnitt 1,2 procent av BNP (se tabell 4.1). Sparandet låg med andra ord något över målsatt nivå. Eftersom det genomsnittliga BNP-gapet under samma period bedöms ha varit svagt negativt, -0,4 procent av potentiell BNP, beror det starka sparandet inte på ett högre genomsnittligt resursutnyttjande än normalt. Justeras det tioåriga genomsnittet med den av regeringen använda elasticiteten för det offentliga sparandet med avseende på BNP-gapet, 0,55, och det genomsnittliga BNP-gapet under perioden, hamnar det bakåtblickande tioårsnittet på 1,4 procent av BNP.

Detta utfall indikerar att det finansiella sparandet har legat något högre än överskottsmålet under denna period. Med tanke på att den finanspolitik som förts för att nå målet baserats på osäkra prognoser för det finansiella sparandet är denna avvikelse dock inte anmärkningsvärt stor. Slutsatsen blir därför att den bakåtblickande analysen inte pekar på några stora systematiska fel i bedömningen av finanspolitikens inriktning som kan påverka måluppfyllelsen framöver.

4.2.2 Framåtblickande analys av måluppfyllelsen

I detta avsnitt analyseras utvecklingen av det finansiella sparandet i den offentliga sektorn givet att den finanspolitik som föreslås och aviseras i denna proposition genomförs. I tabell 4.1 redovisas de indikatorer som används för att stämma av reformutrymmet eller besparingsbehovet mot överskottsmålet.

Tabell 4.1 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	-1,2	-1,3	-0,4	1,0	2,0	2,9
Bakåtblickande tioårsnitt	1,2					
Konjunkturjusterat ¹	1,4					
Sjuårsindikatorn	0,8	0,8	0,7			
Konjunkturjusterat ¹	1,5	1,7	1,9			
Strukturellt sparande	2,1	0,6	1,0	2,0	2,7	3,2
BNP-gap	-5,7	-3,3	-2,5	-1,6	-1,1	-0,5
Sjuårsnitt	-1,2	-1,6	-2,0			
Bakåtblickande tioårsnitt	-0,4					

¹ Konjunkturjusteringen görs genom att indikatorvärdet minskas med BNP-gapet under motsvarande period multiplicerat med elasticiteten 0,55. Den konjunkturjusterade sjuårsindikatorn är inte identiskt lika med ett sjuårsnitt för det strukturella sparandet eftersom det strukturella sparandet även justeras för extraordinära kapitalvinster.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Sjuårsindikatorn

Sjuårsindikatorn är som högst 2009 och 2010 då den är 0,8 procent av BNP och minskar sedan med en tiondels procent av BNP 2011, ett år då indikatorn beräknas på sparandet under 2008–2014, dvs. endast på två utfallsår. Detta kan tolkas som att den tidigare beslutade och i denna proposition föreslagna och aviserade 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 sparande väl över målet. Under samma period är nämligen det sjuåriga glidande medelvärdet för BNP-gapet kraftigt negativt (-2,0 procent av potentiell BNP). Vid bedömningen av den konjunkturjusterade indikatorvärdet 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. Om hänsyn tas till denna asymmetri genom att den ojusterade och konjunkturjusterade sjuårsindikatorn ges samma vikt blir slutsatsen att sparandet är ca 3 tiondelar av BNP starkare än överskottsmålet i genomsnitt under sjuårsperioden 2008–2014.

Det strukturella sparandet

Tidigare beslutade reformer och de åtgärder som föreslås i propositionen Hösttilläggsbudget för 2010 (prop. 2010/11:2) bidrar till att det strukturella sparandet försämras med 1,5 procent av BNP mellan 2009 och 2010. Den expansiva finanspolitiken i kombination med de automatiska stabilisatorernas verkan under tidigare år bidrar till att efterfrågan hålls uppe under den mycket djupa lågkonjunkturen.

Det strukturella sparandet sjunker till som lägst 0,6 procent av BNP 2010 för att sedan åter stärkas under åren 2011–2014 (se tabell 4.1). Detta är en något starkare utveckling än den som förutsågs i 2010 års ekonomiska vårproposition. Denna indikator visar således på ett sparande som ligger något under 1 procent av BNP 2010, men som redan 2011 är i nivå med överskotts-målet och som fortsätter att öka åren därefter. Det strukturella sparandet uppgår till 2,7 respektive 3,2 procent av BNP 2013 och 2014. Osäkerheten i en bedömning över denna tidshorisont är dock betydande. Att det strukturella sparandet är lägre än 1 procent 2010 beror på de åtgärder som vidtagits för att stabilisera resursutnyttjandet och sysselsättningen.

4.2.3 Bedömning av reformutrymmet

Det är viktigt att snabbt komma tillbaka till överskott

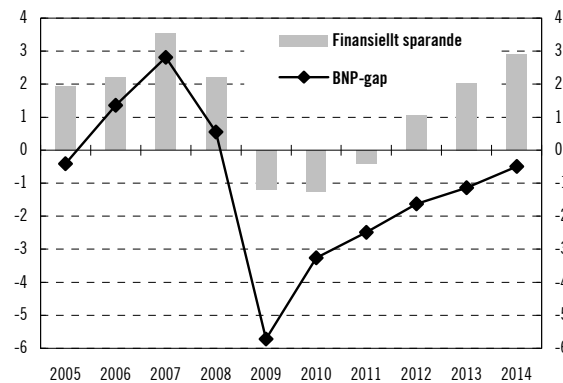
De offentliga finanserna förbättras nu snabbt i takt med att konjunkturen stärks. Sverige ser ut att kunna återgå till ett offentligt sparande som ligger väl över överskottsmålet när konjunkturläget normaliseras utan att budgetförstärkningar behöver vidtas. I jämförelse med många andra länder blir vägen tillbaka till överskott därför mindre dramatisk.

Att komma tillbaka till överskott i de offentliga finanserna är viktigt av flera skäl. Som den senaste krisen illustrerat är ordning och reda i de offentliga finanserna en avgörande förutsättning för att det ska vara möjligt att hantera de utmaningar finanspolitiken ställs inför i ett krisläge. 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 krävs för att säkra långsiktigt hållbara offentliga finanser.

Samtidigt är det viktigt att finanspolitiken inte är för åtstramande i rådande läge med fortsatt svagt resursutnyttjande och hög arbetslöshet. Till följd av den djupa konjunkturedgången har de offentliga finanserna försvagats påtagligt, även om underskotten har varit begränsade i ett internationellt perspektiv. De svenska underskotten är framför allt ett resultat av att de automatiska stabilisatorerna har tillåtits verka fullt ut, vilket har varit avgörande för att hålla uppe efterfrågan i ekonomin. Utöver det har regeringen genom stimulansåtgärder aktivt bidragit till att dämpa fallet i sysselsättningen och till att förhindra att arbetslösheten permanentas på en hög nivå.

Diagram 4.1 Finansiellt sparande och BNP-gap



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det gäller således att finna en balans mellan behovet av att stödja återhämtningen och kravet på att nå tillbaka till överskott. Det offentliga sparandet ska som tidigare anförts uppvisa ett överskott 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 2012, trots att resursutnyttjandet då är fortsatt svagt (se diagram 4.1). År 2014 ligger sparandet på knappt 3 procent av BNP i frånvaro av nya åtgärder utöver de som föreslås eller aviseras i denna proposition.

Reformutrymmet 2011

En 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 mellan behovet att med finanspolitiken 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.

Analysen av de två indikatorer som används för att följa upp överskottsmålet visar att det strukturella sparandet ligger i linje med överskottsmålets nivå 2011, medan sjuårsindikatorn ligger något under målet. Om sjuårsindikatorn konjunkturjusteras ligger den dock väl över målet 2011. På grund av risken för att dagens stora negativa BNP-gap inte kommer att motsvaras av lika stora positiva gap i framtiden måste en avvägning av den ojusterade och den konjunkturjusterade sjuårsindikatorn göras. Bedömningen är då att sparandet förefaller vara i linje med eller något starkare än överskottsmålet 2011, om de reformer som föreslås eller aviseras i denna budgetproposition genomförs.

Av tabell 4.1 framgår att det strukturella sparandet stärks något 2011 och 2012 även om de reformer som föreslås och aviseras i denna proposition genomförs (se tabell 1.2). Detta kan tolkas som att finanspolitiken är något åtstramande i ett läge med fortsatt svagt resursutnyttjande. BNP-gapen är -2,5 respektive -1,6 procent av potentiell BNP 2011 och 2012. Förstärkningen av det strukturella sparandet är dock begränsad samtidigt som BNP förväntas växa i god takt. Hushållens disponibla inkomster och den privata konsumtionen bedöms öka starkt dessa år, vilket talar emot breda temporära stimulanser av hushållssektorn. Läget på arbetsmarknaden bedöms också vara ljusare än vad som förutsågs i 2010 års ekonomiska vårproposition, trots fortsatt stora negativa BNP-gap.

En sammantagen bedömning – där behovet av att stödja återhämtningen och behovet av att relativt snabbt förbättra de offentliga finanserna inför en ny konjunkturedgång har vägts in – är att det finns ett reformutrymme för 2011 motsvarande ca 13 miljarder kronor. Om detta reformutrymme utnyttjas i enlighet med de

förslag och aviseringar som lämnas i denna proposition försämras det finansiella sparandet med motsvarande ca 0,3 procent av BNP åren 2011–2014, jämfört med om inga nya förslag genomförs.

Reformutrymmet 2012–2014

Enligt nuvarande bedömning når det offentliga sparandet balans betydligt tidigare än vad som förväntades i 2010 års ekonomiska vårproposition. Mot slutet av prognosperioden är det offentliga sparandet väl över överskottsmålet. Under 2012–2014 når även det strukturella sparandet nivåer som ligger klart över målet. 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 prognostiseras. Med hänsyn tagen till denna risk kan inte ett reformutrymme som uppkommer först 2013 och 2014 in-tecknas för tidigt. Risken för en mer negativ utveckling (se avsnitt 5.3) talar i stället för att låta det offentliga sparandet stärkas relativt snabbt, för att säkerställa att Sverige går in i nästa lågkonjunktur med överskott i de offentliga finanserna.

De åtgärder som föreslås i denna proposition består i huvudsak av förslag till anslagsförändringar och förändringar av skatteregler för 2011, men också till en viss del av aviseringar av vissa utgiftsreformer som är avsedda att träda i kraft efter 2011, och som därmed ingår i förslaget till preliminära utgiftsramar för åren efter 2011. Därutöver redovisar regeringen ett antal reformambitioner för åren efter 2011 som inte påverkar de i denna proposition beräknade inkomsterna och utgifterna. Dessa reformambitioner, och tidplanen för dem, betingas av att ett tillräckligt stort överskott i de offentliga finanserna av permanent natur faktiskt uppstår. För att kunna beskriva dessa reformambitioner och ange prioriteringar för mandatperioden har regeringen gjort en preliminär bedömning av reformutrymmet för hela mandatperioden, där osäkerheten i bedömningen har beaktats genom att reformutrymmet beräknats med en säkerhetsmarginal i förhållande till överskottsmålet (se fördjupningsrutan En preliminär bedömning av reformutrymmet 2012–2014).

Sammantaget bedömer regeringen att det är rimligt att i nuläget upprätthålla en säkerhetsmarginal på minst 1 procent av BNP i strukturellt sparande 2014. Hänsyn har då tagits till den negativa riskbilden, att konjunkturcykeln normalt är asymmetrisk och till osäkerheten i bedömningen av det strukturella sparandet. Med dessa förutsättningar bedöms i nuläget reformutrymmet för mandatperioden, utöver de reformer som föreslås eller aviseras i denna proposition, preliminärt uppgå till omkring 40 miljarder kronor. Detta utrymme kan senare visa sig bli mindre eller större.

En preliminär bedömning av reformutrymmet 2012–2014

Med tanke på osäkerheten om den framtida ekonomiska utvecklingen är det inte lämpligt att lägga fast ett reformutrymme för mer än det kommande budgetåret. Utrymmet för ofinansierade reformer eller behovet av besparingar bör bestämmas löpande inför varje nytt budgetår i den takt som ny information om den ekonomiska utvecklingen tillkommer och prognoserna blir säkrare. Det hindrar inte att en preliminär uppskattning av storleken på reformutrymmet på lite längre sikt görs utifrån prognosen för sparandet under den senare delen av mandatperioden (se tabell 4.1). Självklart kan en sådan bedömning inte ligga till grund för några säkra utfästelser om framtida reformer. Den ska i stället ses som en grov uppskattning givet att den prognostiserade utvecklingen slår in. Faktiska reformer kan sedan endast föreslås om bedömningen inte ändras när osäkerheten minskar med tiden.

Ett sätt att hantera osäkerheten i bedömningen är att beräkna reformutrymmet utifrån att det 2014 ska finnas en kvarvarande säkerhetsmarginal i förhållande till överskottsmålet. Behovet av en säkerhetsmarginal kan motiveras utifrån att BNP-gapen vanligtvis inte är symmetriska, vilket gör att det genomsnittliga strukturella sparandet tenderar att överskatta det genomsnittliga faktiska sparandet. I departementspromemorian Utvärdering av överskottsmålet uppskattas denna asymmetri ge upphov till en skillnad mellan det genomsnittliga faktiska sparandet och det genomsnittliga strukturella sparandet på drygt 1 procent av BNP (Ds 2010:4). Ett ytterligare motiv till en säkerhetsmarginal är att risken för att konjunkturutvecklingen blir sämre än förväntat för närvarande är stor (se avsnitt 5.3). Även risken för större persistenseffekter än förväntat, dvs. långvariga negativa effekter på arbetskraftutbud och produktivitetstillväxt till följd av den senaste konjunkturedgången, talar för behovet av en säkerhetsmarginal. Till detta kan läggas att den genomsnittliga revideringen av det strukturella sparandet under perioden 2000–2006 uppgick till drygt 1 procent av BNP, vilket motiverar en säkerhetsmarginal av motsvarande storlek till överskottsmålet. Mot denna bakgrund gör regeringen bedömningen att en rimlig säkerhetsmarginal till överskottsmålet för det

strukturella sparandet uppgår till minst 1 procent av BNP.²⁴ Om ett preliminärt reformutrymme beräknas utifrån det strukturella sparandet för 2014, givet denna säkerhetsmarginal, innebär det att det strukturella sparandet bör uppgå till minst 2 procent av BNP detta år. En ytterligare avstämningsspunkt av en sådan säkerhetsmarginal är att den konjunkturjusterade sjuårsindikatorn för 2011 samtidigt överstiger 1 procent av BNP.

Tabell 4.2 visar det tillkommande reformutrymmets storlek under innevarande mandatperiod i ett räkneexempel som bygger på att lika stora budgetförsvagningar genomförs alla år 2012–2014, givet att det strukturella sparandet 2014 ska uppgå till exakt 2 procent av BNP.

Tabell 4.2 Preliminärt reformutrymme 2012–2014 om det strukturella sparandet ska vara exakt 2 procent av BNP 2014

Procent av BNP

	2010	2011	2012	2013	2014
Akkumulerad reformkostnad, mdkr			14,9	31,2	48,2
Finansiellt sparande	-1,3	-0,4	0,6	1,2	1,7
Sjuårsindikatorn	0,6	0,4			
konjunkturjusterad	1,5	1,5			
Strukturellt sparande	0,6	1,0	1,6	1,9	2,0

Källa: Egna beräkningar.

Kalkylen ger ett sammanlagt reformutrymme på ca 48 miljarder kronor för åren 2012–2014 utöver det reformutrymme som tas i anspråk av förslagen och aviseringarna i denna proposition. Det motsvarar en reform om knappt 15 miljarder kronor per år. I tabell 4.2 redovisas de sammanräknade kostnaderna för reformerna, dvs. sparandeförsämringen 2013 är summan av kostnaderna för reformen 2012 och 2013 och sparandeförsämringen 2014 av reformerna under alla tre åren 2012–2014. Det har antagits att reformens kostnader ökar i takt med BNP i löpande priser, dvs. en reform som genomförs 2012 och då kostar 14,9 miljarder kronor försämrar sparandet med cirka 15,6 miljarder kronor 2013 och 16,3 miljarder kronor 2014, osv. Till detta har lagts räntekostnaden för den skuldökning som blir följderna av reformen jämfört med en oförändrad politik. Med denna storlek på reformerna uppgår den konjunktur-

justerade sjuårsindikatorn för 2011 till 1,5 procent av BNP.

Kalkylen baseras på att det strukturella sparandet 2014 uppgår till exakt 2 procent av BNP. Om reformutrymmet 2012–2014 uppskattas med beaktande av att säkerhetsmarginalen till överskottsmålet ska vara minst 2 procent av BNP 2014 blir slutsatsen att det preliminära reformutrymmet är mindre än 48 miljarder kronor. Med hänsyn tagen till detta bedöms det tillkommande reformutrymmet för åren 2012–2014 uppgå till ungefär 40 miljarder kronor. Detta utrymme kan senare visa sig bli mindre eller större.

4.3 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 Statsskuldräntor 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 anslagssparande och anslagskredit ingår.

Skillnaden mellan det fastställda utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna utgörs av den s.k. budgeteringsmarginalen. Om budgeteringsmarginalen tas i anspråk innebär det i regel att de offentliga finanserna försämras.

I tabell 4.3 redovisas ursprungligt fastställda utgiftstak, slutligt fastställda tak, i denna proposition föreslagna utgiftstak med anledning av tekniska justeringar samt utfall och prognoser för budgeteringsmarginalen för 2000–2012.

Det fleråriga utgiftstaket för staten främjar trovärdigheten i den ekonomiska politiken och är ett viktigt budgetpolitiskt åtagande för riksdagen och regeringen. Utgiftstaket har klarats samtliga år sedan det infördes 1997. 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

²⁴ Jämför riktlinjerna för budgeteringsmarginalens under utgiftstaket som säger att denna bör vara större ju längre prognoshorisonten är.

för att hantera den osäkerhet som finns i utgiftsutvecklingen (se avsnitt 4.1.3 för en mer utförlig beskrivning av behovet av en budgeteringsmarginal).

År 2009 blev budgeteringsmarginalen 24,4 miljarder kronor. Innevarande år beräknas den till 35,2 miljarder kronor, eller 3,6 procent av de takbegränsade utgifterna. Budgeteringsmarginalen växer sedan snabbt åren 2011 och 2012 till 57,5 respektive 73,8 miljarder kronor. Dessa år utvecklas de takbegränsade utgifterna långsamt. Det beror främst på att de temporära finanspolitiska åtgärderna i samband med finanskrisen dras tillbaka i takt med att konjunkturläget stabiliseras och att krisens effekter på de automatiska stabilisatorerna, t.ex. arbetsmarknadsrelaterade utgifter, minskar.

Budgeteringsmarginalen 2010–2012 beräknas nu bli större än vad som bedömdes i 2010 års ekonomiska vårproposition. Huvudsakligen beror det på att den förbättrade makroekonomiska utvecklingen gör att utgifterna blir lägre inom främst arbetsmarknadsområdet.

För att bufferten för prognososäkerhet enligt riktlinjen i avsnitt 4.1.3 ska upprätthållas 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 minst bör upprätthållas. Det betyder emellertid inte i sig att det finns ett utrymme för reformer som ökar de takbegränsade utgifterna. Utgiftstaket ska inte ses som ett utgiftsmål. 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. Den negativa riskbilden i den makroekonomiska utvecklingen motiverar, som framgår av avsnitt 4.2.3, en säkerhetsmarginal i förhållande till överskottsmålet. På motsvarande sätt finns i nuläget ett behov av att upprätthålla en större säkerhetsmarginal under utgiftstaket än vad som gäller vid en mer balanserad riskbild.

Även om det i första hand är överskottsmålet som begränsar utrymmet för reformer på utgiftssidan finns det samtidigt skäl för att budgeteringsmarginalen inte ska vara större än att den har en rimligt styrande effekt på utgiftsutvecklingen.

Tabell 4.3 Ursprungliga och faktiska 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 beslutade utgiftstak	744	767	810	847	877	894	931	949	971	989	1 018	1 050	1 074
Teknisk justering ²	23	24	2	-25	-19	-24	-24	0	-14	0	6	13	9
Reell justering ³	-2							-11					
Slutligt fastställda utgiftstak	765	791	812	822	858	870	907	938	957	989	1 024⁴	1 063⁴	1 083⁴
Takbegränsade utgifter	760,0	786,3	811,6	819,1	855,6	864,3	895,2	910,1	943,4	964,6	988,8	1 005,5	1 009,2
Budgeteringsmarginal	5,0	4,7	0,4	2,9	2,4	5,7	11,8	27,9	13,6	24,4	35,2	57,5	73,8

Anm.: För åren 1997–1999, se 2009 års ekonomiska vårproposition.

¹ Ursprunglig nominell förändring av utgiftstaket jämfört med föregående år vid det tillfälle utgiftstaket för det aktuella året fastställdes för första gången. Beloppen i första raden i tabellen avviker från förändringen mellan åren för de ursprungligt beslutade utgiftstaken (rad 2) eftersom fastställda utgiftstak regelbundet justeras av tekniska skäl. Exempelvis uppgick utgiftstaket för 2006 till 931 miljarder kronor när det ursprungligen fastställdes. Efter fastställandet justerades nivån av tekniska skäl till 907 miljarder kronor, vilket var den nivå som gällde när utgiftstaket för 2007 först fastställdes till 949 miljarder kronor, dvs. en ursprunglig ökning av utgiftstaket 2007 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.

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 finanspolitiskt motiverade sänkningar av utgiftstaket.

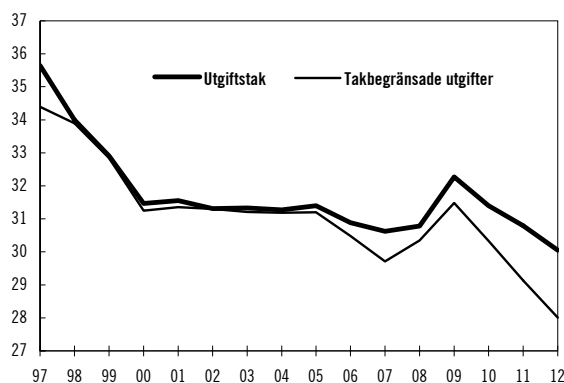
⁴ Regeringens förslag till utgiftstak med anledning av tekniska justeringar i denna proposition.

Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Diagram 4.2 visar hur utgiftstakets nivå förändrats över tiden när hänsyn tagits till de tekniska justeringarna.²⁵ Det över tiden jämförbara utgiftstaket låg mellan 2000 och 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 över tiden jämförbara takbegränsade utgifterna minskade mer under denna period och understeg 30 procent av BNP 2007. Under 2009 steg både utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna som andel av BNP. Detta skedde främst på grund av att nominell BNP minskade, men utgiftskvoten för de takbegränsade utgifterna ökade även på grund av stigande utgifter inom i första hand arbetsmarknadsområdet.

Diagram 4.2 Utgiftstak och takbegränsade utgifter, jämförbara över tiden

Procent av BNP



Anm.: För att uppnå jämförbarhet över tiden har utgiftstak och takbegränsade utgifter i diagrammet rensats från skillnader över tiden i tekniska justeringar. Källor: Ekonomistyrningsverket, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar

Från och med 2010 väntas utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna falla som andel av BNP när konjunkturen vänder och BNP ökar snabbare än normalt samtidigt som utgifterna utvecklas långsammare. Att de takbegränsade

²⁵ På grund av regelbundet förekommande tekniska justeringar av utgiftstaket försvåras jämförelser över tiden av utgiftstakets utveckling. För att uppnå jämförbarhet har utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna i diagram 4.2 rensats från skillnader över tiden i dessa tekniska förändringar. Utgångspunkten i diagram 4.2 är den aktuella utgiftsstrukturen och de tekniska justeringar som gäller för 2012. Utgiftstaket för åren innan 2012 är justerat genom att ge utgiftstaket för samtliga år samma årliga ökning som det ursprungligen hade när det först fastställdes, givet att någon reell förändring därefter inte har gjorts av den ursprungligt fastställda nivån. Över tiden jämförbara takbegränsade utgifter beräknas genom att från det på detta sätt beräknade utgiftstaket dra bort den faktiska budgeteringsmarginalen.

utgifterna som andel av BNP varierar från år till år visar att utgifterna bidrar till att stabilisera efterfrågan i ekonomin som en del av de automatiska stabilisatorerna.

4.4 Finanspolitikens effekter på efterfrågan

Förändringen i det faktiska finansiella sparandet är ett grovt mått på den offentliga sektorns effekter på efterfrågan. Förändringen kan delas in i tre bakomliggande faktorer: automatiska stabilisatorer, diskretionär finanspolitik och övriga saldpåverkande faktorer.

Vid en konjunkturedgång sjunker skatteinkomsterna medan utgifterna för exempelvis arbetslöshetsersättning 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 bidrar till att dämpa konjunktursvängningarna genom de automatiska stabilisatorerna.

Med diskretionär finanspolitik avses den direkta effekt nya finanspolitiska åtgärder har på det finansiella sparandet. Det extra tillfälliga statsbidraget till kommunerna och höjningen av grundavdraget för pensionärer är exempel på 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 än 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, förändringar i ränteläget och 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 4.4, inte bara diskretionär finanspolitik i statsbudgeten utan även andra saldpåverkande faktorer. Det kan gälla för-

ändringar 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 detta att finanspolitiken (bortsett från effekten av de automatiska stabilisatorerna) 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.

Det bör understrykas att förändringen av det strukturella sparandet inte ger någon exakt bild av vilken effekt finanspolitiken har på den samlade efterfrågan. Effekten beror inte bara på storleken på det strukturella sparandets förändring, utan också på exempelvis konsumtionsbenägenheten hos de grupper vilkas inkomster förbättras av en expansiv finanspolitisk åtgärd, och importinnehållet i den ökade konsumtionen. För att närmare studera de finanspolitiska åtgärdernas effekter på BNP och arbetsmarknaden krävs avancerade ekonomiska modeller. Förändringen i det strukturella sparandet ska därför endast ses som en indikator på finanspolitikens effekter på efterfrågan.

Tabell 4.4 Indikatorer för impuls till efterfrågan

Årlig förändring, procent av BNP

	2010	2011	2012	2013	2014
Finansiellt sparande	-0,1	0,9	1,4	1,0	0,9
varav					
Automatiska stabilisatorer	1,5	0,4	0,5	0,3	0,4
Engångseffekter	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Extraordinära kapitalvinster	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Strukturellt sparande	-1,5	0,4	0,9	0,7	0,5
varav					
Diskretionär finanspolitik ¹	-1,2	0,1	0,3	0,1	0,1
Kapitalkostnader, netto	-0,2	0,0	-0,1	-0,1	0,0
Kommunsektorns finanser	0,5	-0,4	0,0	0,0	0,1
Övrigt	-0,7	0,6	0,8	0,6	0,3
BNP-gap, förändring i procentenheter	2,5	0,8	0,9	0,5	0,6

¹ Avser utgifts- och inkomstförändringar 2010–2014 i förhållande till tidigare år av beslutade, föreslagna eller aviserade reformer (se tabell 10.2).

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 4.4 visar förändringen av det finansiella sparandet fördelat på olika faktorer, samt finanspolitikens inriktning mätt med förändringen av det strukturella sparandet. Finanspolitiska åtgärder om ca 39 miljarder kronor 2010 (diskre-

tionär finanspolitik) är en starkt bidragande orsak till att det strukturella sparandet sjunker med 1,5 procent av BNP. Detta motverkar en varaktig nedgång i sysselsättningen samtidigt som efterfrågan hålls uppe i den djupa lågkonjunkturen. Under 2011 förväntas det strukturella sparandet förbättras marginellt, samtidigt som BNP växer i god takt och BNP-gapet krymper. De vidtagna åtgärderna är därför förenliga med en ansvarsfull finanspolitik.

Sverige är ett av få EU-länder som inte blir föremål för ett underskotts förfarande

Enligt de fördragsfästa kriterierna i stabilitets- och tillväxtpakten får underskott i den offentliga sektorns finansiella sparande normalt inte vara större än 3 procent av BNP. Om ett medlemsland bryter mot denna regel inleds ett underskotts förfarande för att se till att landet i fråga vidtar åtgärder för att komma till rätta med det för stora underskottet. 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 underskotts förfarande.

I augusti 2010 uppfyllde 24 av EU:s 27 medlemsländer inte kraven i Stabilitets- och tillväxtpakten, och är därför föremål för ett underskotts förfarande. Endast Sverige, Estland och Luxemburg kommer med största sannolikhet inte att behöva genomgå ett sådant förfarande under 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 den senaste nedgången inleddes. De underskott som uppstår i en långkonjunktur måste vara tillfälliga och hanterbara för att förtroendet för de europeiska ekonomierna ska kunna upprätthållas.

Samtidigt som de konsolideringar som nu genomförs i många EU-länder är nödvändiga, kommer de i många fall att leda till en lägre tillväxt och högre arbetslöshet än om de hade kunnat undvikas. Denna utveckling understryker

betydelsen av budgetdisciplin och stabila offentliga finanser för att inte budgetförstärkningar med ofta höga samhällsekonomiska kostnader ska tvingas fram i en krissituation.

4.5 Tekniska justeringar av utgiftstaket för staten 2010–2014 samt förslag till utgiftstak för staten 2013 och 2014

Tekniska justeringar av utgiftstaket

Varje beslut om nytt utgiftstak innebär att taket definieras på ett visst sätt i förhållande till de takbegränsade utgifterna. Det gäller dels vilka utgifter som omfattas av taket, dels hur dessa utgifter redovisningsmässigt är bokförda i statsbudgeten. Riksdagen fastställer efter förslag i budgetpropositionen vanligtvis nivån på utgiftstaket för det tredje tillkommande året.²⁶ Från det att utgiftstaket fastställts till dess att det tredje tillkommande året har passerat ska utgiftstakets begränsande effekt på de statliga utgifterna vara densamma för det specifika året.

Under en så lång period sker emellertid normalt budgetmässiga förändringar av olika slag som förändrar de takbegränsade utgifterna, men som inte motsvaras av ett förändrat offentligt åtagande. Omvänt kan förändringar genomföras som påverkar det offentliga åtagandet men som av tekniska skäl inte påverkar de takbegränsade utgifterna, t.ex. beslut om s.k. skatteutgifter. För att utgiftstaket ska behålla den ursprungliga finansiella stramheten och vara förenligt med överskottsmålet under hela perioden måste därför beslutade tak justeras så att budgetförändringar av detta slag neutraliseras.

Tekniska justeringar syftar till att utgiftstaket ska utgöra en lika stram begränsning för de offentliga utgifterna efter justeringen som före de förändringar som föranleder justeringen. För att föranleda en teknisk justering av utgiftstaket ska den förändring som ger upphov till justeringen inte ha samma nettoeffekt på den

konsoliderade offentliga sektorns utgifter eller det offentliga finansiella sparandet, som på de takbegränsade utgifterna. Sedan utgiftstaket infördes 1997 har beslutade utgiftstak justerats tekniskt vid flera tillfällen.

Vissa reformer och förändringar som redovisas i denna proposition föranleder tekniska justeringar av utgiftstaket (se tabell 4.5). Flerparten av dessa är reformer eller andra förändringar som föranleder en justering av statsbidragen till kommuner och landsting. De tekniska justeringarna omfattar redan fastlagda utgiftstak för 2010–2012. Regeringen gjorde i 2010 års ekonomiska vårproposition en bedömning av nivån för utgiftstaket 2013 och 2014. Regeringens förslag till utgiftstak för 2013 och 2014 som lämnas i denna proposition tar hänsyn till de föreslagna tekniska justeringarna.

Tabell 4.5 Tekniska justeringar av utgiftstaket för staten 2010–2014

	2010	2011	2012	2013	2014
Utgiftstak för staten i VÄP09	1 024	1 054	1 074	1 084¹	1 094¹
Reglering kommunal-ekonomisk utjämning: höjt särskilt grundavdrag till pensionärer		7,50	7,50	7,50	7,50
Bruttoredovisning av avgifter hos Transportstyrelsen		1,09	1,09	1,09	1,09
Reglering kommunal-ekonomisk utjämning: höjt utjämningsbelopp Sverige-Danmark		0,19	0,19	0,19	0,19
Nivåhöjning statligt utjämningsbidrag till kommuner för LSS-kostnader	0,13	0,21	0,21	0,21	0,21
Summa tekniska justeringar	0,13	8,99	8,99	8,99	8,99
Summa tekniska justeringar (avrundat)	0	9	9	9	9
Förslag till utgiftstak för staten	1 024	1 063	1 083	1 093	1 103

¹ Bedömd nivå för utgiftstaket 2013 och 2014 i 2010 års ekonomiska vårproposition.

Källa: Egna beräkningar.

Regeringen föreslår i denna proposition att det särskilda grundavdraget för pensionärer höjs 2011. Detta minskar kommunernas och landstingens skatteintäkter med totalt 7,5 miljarder kronor. För att kommunernas och landstingens inkomster inte ska försämrats föreslår regeringen därför att det under utgiftsområde 25 Allmänna

²⁶ Det är numera obligatoriskt för regeringen att i budgetpropositionen föreslå utgiftstak för det tredje tillkommande året. I syfte att tydliggöra hur en återgång till överskott i de offentliga finanserna ska ske föreslår regeringen i denna proposition även utgiftstak för det fjärde tillkommande året.

bidrag till kommuner upptagna anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* ökas med det belopp som motsvarar skattebortfallet.

I samband med skapandet av mer enhetliga finansieringsformer för Transportstyrelsens verksamhet kommer ett stort antal avgifter som i dag är nettoredovisade att fr.o.m. 2011 bruttoredovisas på statsbudgeten. Totalt uppgår beloppet till 1,59 miljarder kronor. En sådan omläggning motiverar normalt en teknisk justering uppåt av utgiftstaket. Emellertid flyttades delar av dessa avgifter (motsvarande 0,5 miljarder kronor) i motsatt riktning år 2001 (från att ha varit bruttoredovisade till att bli nettoredovisade) utan att utgiftstaket justerades nedåt. Denna del av beloppet motiverar därför inte en justering av taket uppåt vid återgången till bruttoredovisning. Den tekniska justeringen uppgår därför till 1,09 miljarder kronor. Skillnaden mellan förändringen av de takbegränsade utgifterna och justeringen av taket tar därmed budgeteringsmarginalen i anspråk.

Utjämningsordningen för pendlare mellan Sverige och Danmark reglerar hur mycket skattemedel som ska betalas tillbaka till det land där pendlaren bor som kompensation för att det är i bostadslandet som pendlaren utnyttjar skattefinansierad offentlig service. Hittills är nettoomslutningen positiv för svensk del, dvs. skattebetalningar från Danmark av personer som bor i Sverige är större än den motsatta betalningsströmmen. Svenska staten får därmed ersättning från Danmark som förs till inkomsttätel, och det under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner upptagna anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* ökas med motsvarande belopp. Ersättningen från Danmark är 0,19 miljarder kronor högre 2010 än den var 2009. Beloppet motsvarar en fordran avseende kommunala skatteintäkter vilket innebär att förändringen är neutral för de offentliga finanserna och därför motiverar en teknisk justering av utgiftstaket.

Beräkningen av omslutningen i det kommunala kostnadsutjämningsystemet för verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) är 0,13 miljarder kronor högre 2010 samt 0,21 miljarder kronor högre fr.o.m. 2011 än motsvarande beräkning i budgetpropositionen för 2010. Ökningen av det under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner upptagna anslaget 1:2 *Statligt utjämningsbidrag för LSS-*

kostnader motsvaras av en prognostiserad ökning av kommunernas avgifter till staten. Därmed påverkas inte den offentliga sektorns finansiella sparande. Förändringen motiverar en höjning av utgiftstaket. Motsvarande tekniska justeringar har gjorts tidigare år i samband med att omslutningen i utjämningsystemet förändrats.

I enlighet med tillämpad praxis avrundas de årsvisa tekniska justeringarna till hela miljarder kronor. Sammantaget motiverar dessa förändringar att de tidigare fastställda nivåerna på utgiftstaket för 2011 och 2012 bör höjas med 9 miljarder kronor båda åren. Även de i 2010 års ekonomiska vårproposition bedömda nivåerna på utgiftstaket för 2013 och 2014 bör höjas med 9 miljarder kronor.

I tabell 4.6 redovisas av riksdagen fastställda nivåer på utgiftstaket för perioden 2010–2012, samt de nivåer på utgiftstaket som regeringen i denna proposition föreslår för 2011–2014.

Regeringens förslag: För 2011 och 2012 fastställs utgiftstaket för staten inklusive ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten till 1 063 000 000 000 respektive 1 083 000 000 000 kronor.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen föreslår i denna proposition förändringar som motiverar tekniska justeringar av utgiftstaket för åren 2011 och 2012. Regeringen föreslår därför att de tidigare fastställda nivåerna på utgiftstaket för 2011 och 2012 höjs med 9 miljarder kronor båda åren till 1 063 respektive 1 083 miljarder kronor.

Utgiftstak för staten 2013 och 2014

I 2010 års ekonomiska vårproposition redovisade regeringen en bedömning av utgiftstaket för 2013 och 2014. Även i denna proposition förlängs tidsperspektivet med ett år jämfört med den ordning som normalt tillämpas och regeringen föreslår utgiftstak även för det fjärde året, dvs. för 2014. Förslaget till utgiftstak för det fjärde året är ett viktigt instrument för att tydliggöra hur en återgång till överskott i de offentliga finanserna ska klaras.

Samtidigt är osäkerheten stor avseende den framtida konjunkturutvecklingen och den lång-

siktigt 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 som uppbär ersättning från olika transfererings-system är avgörande för utgiftsutvecklingen.

I tabell 4.6 redovisas regeringens förslag till utgiftstak för 2013 och 2014.

Regeringens förslag: För 2013 och 2014 fastställs utgiftstaket för staten inklusive ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten till 1 093 000 000 000 respektive 1 103 000 000 000 kronor.

Skälen för regeringens förslag: De takbegränsade utgifterna omfattar utgiftsområde 1–25 och 27 samt ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten.

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.

Regeringens avväganden som ligger bakom den föreslagna nivån på utgiftstaket för ett nytt år tydliggörs genom att de motiveras med utgångspunkt i hur taket förhåller sig till andra makroekonomiska storheter. Lämpliga indikatorer vid fastställandet av utgiftstakets nivå för ett nytt år är: utgiftstakets relation till överskottsmålet, utvecklingen av de totala offentliga utgifterna i förhållande till BNP, budgeteringsmarginalens storlek samt utvecklingen av de takbegränsade utgifterna i fasta priser. Nedan följer en motivering av utgiftstakets nivå 2013 och 2014 med utgångspunkt i bl.a. dessa indikatorer.

Relationen till överskottsmålet

Utgiftstaket bör fastställas på en nivå som är förenlig med överskottsmålet och en långsiktig hållbar finanspolitik. Regeringens förslag till utgiftstak 2013 och 2014 tar därför sin utgångspunkt i en samlad bedömning av det budgetpolitiska regelverket och prognosen för de offentliga finanserna.

Den prognos för det offentliga sparandet som sammanfattas i tabell 4.1 bygger på utvecklingen av de takbegränsade utgifterna i tabell 4.6. Konjunkturuppgången bidrar till att det finansiella sparandet förbättras snabbt i takt med att BNP och resursutnyttjandet stärks. Samtidigt förstärks också det strukturella sparandet. Enligt prognosen når det finansiella sparandet 1,0 procent av BNP 2012 och 2014 uppgår sparandet till 2,9 procent av BNP.

Utgifterna under utgiftstaket ökar förhållandevis långsamt under de närmast kommande åren. Det beror främst på återhämtningen på arbetsmarknaden och de strukturella reformer på ohälsområdet som regeringen tidigare har genomfört. Budgeteringsmarginalen under utgiftstaket växer därför till jämförelsevis höga nivåer fram till 2012.

Regeringens bedömning i 2010 års ekonomiska vårproposition var att utgiftstaket borde öka med 10 miljarder kronor per år 2013 och 2014. Regeringen anser att denna bedömning fortfarande är väl avvägd. Det är en nödvändig nedväxling jämfört med öknings-takten tidigare år. Den årliga ökningen av utgiftstaket 2013 och 2014 med 10 miljarder kronor är mindre än under tidigare år. När utgiftstaket för 2011 och 2012 ursprungligen fastställdes ökade det med 30 respektive 20 miljarder kronor per år.

Utgiftstaket är ett viktigt instrument för att uppnå målet om överskott i den offentliga sektorns sparande och det bör fastställas så att det stödjer överskottsmålet. Den föreslagna nivån på utgiftstaket 2013 och 2014 innebär en återgång till utgiftstak som i högre grad är förenliga med överskottsmålet.

Budgeteringsmarginalen 2014 motsvarar 1,5 procent av BNP. Även om hela budgeteringsmarginalen 2014 hypotetiskt skulle utnyttjas för utgiftsförändringar som försämrar de offentliga finanserna, är det förenligt med ett strukturellt överskott på över 1 procent av BNP i den offentliga sektorns finansiella sparande, givet prognosen för den offentliga sektorns

finansier.²⁷ Regeringens avsikt är emellertid inte att hela budgeteringsmarginalen för 2014 ska tas i anspråk för utgiftsreformer. Det beror bl.a. på behovet av återstående osäkerhetsmarginal under utgiftstaket. Dessutom inkluderar regeringens reformambitioner ett antal skattesänkningar, vilket innebär att en del av det totala reformutrymmet tas i anspråk på budgetens inkomst-

sida. Därutöver begränsas de totala reformambitioner av att regeringen bedömer att det i nuläget är rimligt att upprätthålla en säkerhetsmarginal till överskottsålet så att det strukturella sparandet som andel av BNP ligger minst 1 procent över målet 2014 (se avsnitt 4.2.3). Enligt riktlinjen för budgeteringsmarginalens storlek bör den uppgå till minst 3 procent av de takbegränsade utgifterna för det tredje och fjärde tillkommande året (se vidare avsnitt 4.1.3). Mot bakgrund av riskbilden och behovet av en säkerhetsmarginal till överskottsålet är det rimligt att budgeteringsmarginalen 2014 är större än 3 procent.

Om budgeteringsmarginalen tas i anspråk av utgiftsökningar till följd av makroekonomiska risker är detta ofta inte ett problem i förhållande till överskottsålet. Det sätt på vilket överskottsålet är formulerat innebär att de utgiftsökningar som följer av en konjunkturell uppgång av arbetslösheten och andra automatiska stabilisatorer normalt bör tillåtas försvaga den offentliga sektorns finansiella sparande. Därigenom ges de automatiska stabilisatorerna möjlighet att verka fullt ut. De takbegränsade utgifterna är också i hög grad beroende av pris- och löneutvecklingen i ekonomin som helhet. Förändringar av de takbegränsade utgifterna till följd av oväntat höga priser och löner kan normalt tillåtas absorberas av budgeteringsmarginalen, utan att detta leder till en konflikt med överskottsålet. Det beror på att generella förändringar av pris- och lönenivån normalt har små effekter på det finansiella sparandet, eftersom den offentliga sektorns inkomster och

utgifter, sett över ett par år, tenderar att påverkas i ungefär samma utsträckning av sådana förändringar. Strukturella förändringar av de takbegränsade utgifternas reala nivå tenderar dock att påverka indikatorerna för överskottsålet.

Tabell 4.6 Utgiftstak för staten 2010–2014

Milljarder kronor om inget annat anges

	2010	2011	2012	2013	2014
Av riksdagen beslutade utgiftstak	1 024	1 054	1 074	1 084 ¹	1 094 ¹
Regeringens förslag till utgiftstak	1 024	1 063	1 083	1 093	1 103
Årlig förändring av utgiftstaket vid ursprungligt förslag	30	30	20	10	10
Utgiftstak, procent av BNP	31,1	30,8	30,1	28,9	28,0
Utgiftstak, procent av potentiell BNP	30,2	30,1	29,5	28,6	27,7
Utgiftstak, fasta priser ²	1 010	1 042	1 051	1 043	1 032
Takbegränsade utgifter	988,8	1 005,5	1 009,2	1 022,4	1 043,0
Takbegränsade utgifter, procent av BNP	30,1	29,1	28,0	27,1	26,4
Takbegränsade utgifter, fasta priser ²	975,1	985,6	979,1	975,7	976,1
Budgeteringsmarginal	35,2	57,5	73,8	70,6	60,0
Budgeteringsmarginal, procent av takbegränsade utgifter	3,6	5,7	7,3	6,9	5,8
Budgeteringsmarginal, procent av BNP	1,1	1,7	2,0	1,9	1,5
Strukturellt sparande offentlig sektor, procent av BNP	0,6	1,0	2,0	2,7	3,2
Offentliga sektorns utgifter, procent av BNP	51,4	49,8	48,6	47,6	46,8

¹ Bedömd nivå för utgiftstaket för staten i 2010 års ekonomiska vårproposition.

² Beräkningen av fasta priser är utförd med en schabloniserad metod. När det gäller de takbegränsade utgifterna är utgifter motsvarande andelen transfereringsanslag (känsliga för förändringar i volym och makroekonomiska förutsättningar) deflaterade med implicitprisindex för hushållens konsumtionsutgifter, utgifter motsvarande andelen förvaltningsanslag (pris- och löneomräknade anslag) är deflaterade med implicitprisindex för statliga konsumtionsutgifter och utgifter motsvarande andelen anslag som inte är indexerade är deflaterade med deflatorn för BNP. Samma metod har använts för beräkningen av utgiftstaket i fasta priser (med undantag för att 1 procent av de takbegränsade utgifterna, motsvarande riktlinjen för budgeteringsmarginalens storlek för innevarande år, har behandlats som transfereringsanslag).

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Utgiftstaket och de totala offentliga utgifterna i förhållande till BNP

Utgiftstaket omfattar större delen av utgifterna i staten och ålderspensionssystemet. Tillsammans med utgifterna i kommuner och landsting utgör de i det närmaste de totala utgifterna för den

²⁷ Hela budgeteringsmarginalen bör emellertid inte utnyttjas. Enligt regeringens riktlinjer för budgeteringsmarginalens storlek bör en marginal motsvarande minst 1 procent av de takbegränsade utgifterna finnas kvar under budgetåret för att hantera osäkerhet i utgiftsbedömningarna. Det motsvarar knappt 0,3 procent av BNP. Budgeteringsmarginalen 2014 exklusive denna säkerhetsmarginal uppgår till 1,3 procent av BNP (jämfört med 1,5 procent av BNP i tabell 4.6).

offentliga sektorn.²⁸ Det är denna utgiftsnivå, tillsammans med överskottsmålet, som i slutändan är avgörande för hur stora de samlade skatteintäkterna behöver vara. De flesta skatter ger upphov till välfärdsförluster som måste vägas mot nyttan av de utgifter skatterna finansierar. Utgiftstaket bör sättas i samklang med regeringens ambitioner för skattepolitiken.

Regeringens ambition är, som tidigare anförts, att utgiftstaket trendmässigt ska falla något som andel av BNP. Utgiftskvoten i Sverige är hög i ett internationellt perspektiv. Därmed blir också det skatteuttag som krävs för att finansiera utgifterna relativt högt. Även om det inte finns något mekaniskt samband mellan den aggregerade skattekvoten och de samlade effektivitetsförlusterna riskerar ändå ett högt skatteuttag att verka snedvridande och kan hämma ekonomisk aktivitet, sysselsättning och välfärd. En lägre skatt på arbete kan bl.a. påverka arbetsutbudet i positiv riktning.

Den svaga konjunkturutvecklingen under 2009, med fallande nominell BNP, innebar att utgiftstaket ökade som andel av BNP. Från och med 2010 minskar utgiftstaket åter som andel av BNP, till följd av att BNP växer snabbt. Även de totala offentliga utgifterna i procent av BNP bedöms bli lägre 2014 än 2010.

Utvecklingen av de takbegränsade utgifterna och budgeteringsmarginalens storlek

Budgeteringsmarginalen ska i första hand fungera som en buffert om utgifterna skulle utvecklas på ett annat sätt än beräknat (se vidare avsnitt 4.1.3).

Den förhållandevis långsamma ökningstakten för det föreslagna utgiftstaket för 2013 och 2014 medför att budgeteringsmarginalen dessa år minskar jämfört med den förhållandevis stora marginalen 2012. Det leder till att utgiftstaket blir mer styrande för utgiftsutvecklingen. Den

aktuella situationen med krympande budgeteringsmarginal från 2012 t.o.m. 2014 medför att det i första hand är budgeteringsmarginalen för det sista året (i detta fall 2014) som begränsar utrymmet för utgiftsökningar som permanent tar budgeteringsmarginalen i anspråk.

Det är viktigt att poängtera att budgeteringsmarginalen anger det maximala utrymmet för reformer på utgiftssidan med hänsyn till ett antal andra restriktioner. Utrymmet för reformer på utgiftssidan begränsas för närvarande primärt av överskottsmålet. Även skattepolitiken under innevarande mandatperiod begränsar reformutrymmet på utgiftssidan eftersom en skattesänkning tar i anspråk delar av ett potentiellt reformutrymme. Slutligen begränsas utrymmet för reformer på utgiftssidan av behovet av en säkerhetsmarginal under utgiftstaket. Om samtliga av de ovanstående villkoren är uppfyllda kan budgeteringsmarginalen användas för reformer.

Nivån på utgiftstaket för 2013 och 2014 medför att budgeteringsmarginalen minskar jämfört med 2012. Trots det är marginalen 2014 större än vad som följer av regeringens riktlinje för budgeteringsmarginalens minsta storlek för denna tidshorisont. Samtidigt är osäkerheten stor i utgiftsprognoserna. Riktlinjen för budgeteringsmarginalens storlek beaktar i första hand osäkerhet om den makroekonomiska utvecklingen och därmed de automatiska stabilisatorernas inverkan på utgiftsutvecklingen. Den kraftiga nedgången av volymerna i transfereringssystemen som utgiftsprognosen baseras på kan också tala för ett behov av en något större osäkerhetsmarginal än vad som normalt är befogat. Om volymminskningen inte skulle bli av, t.ex. på grund av att minskningen av ohälsotalen bromsar in oväntat snabbt, kan utgifterna bli väsentligt högre 2014 än i nuvarande bedömning.

Utvecklingen av de takbegränsade utgifterna i fasta priser

De takbegränsade utgifterna redovisas normalt i nominella termer. Då består förändringen av utgiftsnivån mellan två år dels av en volymkomponent, som visar förändringen i fasta priser, dels av en priskomponent. Volymkomponenten visar om statens och pensionsystemets utgifter växer eller krymper i termer av exempelvis årsarbetskrafter, kontorsyta eller

²⁸ Utgiftstaket omfattar större delen av de saldpåverkande utgifterna i staten och ålderspensionssystemet enligt nationalräkenskapernas redovisning. Avvikelserna i utgiftsnivå mellan statsbudgeten och nationalräkenskaperna till följd av redovisningsprinciper motsvaras huvudsakligen av lika stora avvikelser på inkomstsidan. Det viktigaste undantaget berör lånefinansierade investeringar. I statsbudgetens redovisning, och därmed i utgiftstaket, ingår inte investeringsutgiften, men däremot amorteringar och räntor på lånen. I nationalräkenskaperna redovisas dessa investeringar som utgifter och påverkar det finansiella sparandet.

antal helårsekvivalenter med ersättning från något transfereringssystem.²⁹

De takbegränsade utgifterna omräknade till fasta priser är i princip lika stora 2014 som 2010. Det betyder att statens och pensionssystemets samlade storlek är volymmässigt oförändrad under perioden, även om de takbegränsade utgifterna faller som andel av BNP. Utgiftstaket omräknat till fasta priser är högre 2014 än 2010, trots att förslaget till utgiftstak för 2013 och 2014 i denna proposition innebär att utgiftstakets årliga ökning i nominella termer dessa år är lägre än tidigare år.

Statens utgifter omräknade till fasta priser faller fr.o.m. 2010 t.o.m. 2014, vilket främst beror på fallande volymer i transfereringssystemen för ohälsa och arbetsmarknad. Pensionssystemets utgifter omräknade till fasta priser ökar från och med 2010 till och med 2014, vilket beror på att antalet pensionärer ökar.

4.6 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.

För kommuner och landsting är det ekonomiska resultatet, och inte det finansiella sparandet, avgörande för huruvida de uppfyller kommunallagens (1991:900) krav på en balanserad budget. Denna redovisning bygger på samma utgångspunkter som redovisningen inom näringslivet. Med balanserad budget avses att varje enskild kommun och landsting ska upprätta en budget så att intäkterna överstiger kostnaderna. I undantagsfall, då synnerliga skäl föreligger får avvikelser göras från balanskravet. Ett negativt resultat i bokslutet ska regleras inom tre år om inte synnerliga skäl föreligger. Detta

krav är en restriktion som anger den lägsta godtagbara resultatnivån på kort sikt.

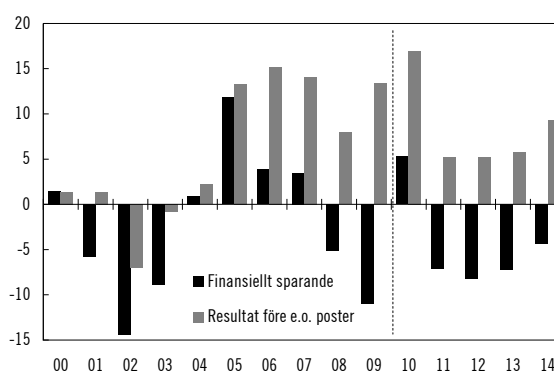
Mellan de båda redovisningsprinciperna förekommer skillnader som kan uppgå till flera miljarder kronor enskilda år (se diagram 4.3). Om t.ex. investeringsutgifterna ökar kraftigt mellan två år får detta omedelbart genomslag på det finansiella sparandet, medan resultatet endast påverkas med avskrivningskostnaderna. Investeringsutgifterna i den kommunala redovisningen påverkar således resultatet under flera år.

Enligt kommunallagen ska kommuner och landsting även eftersträva en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. 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 att ett resultat som motsvarar 2 procent av inkomsterna från skatter och generella statsbidrag, torde motsvara god ekonomisk hushållning.

Kommunernas och landstingens årsredovisning ska innehålla en bedömning om balanskravet har uppfyllts. Dessutom ska den innehålla en utvärdering av om målen för god ekonomisk hushållning har uppnåtts.

Diagram 4.3 Kommunsektorns resultat och finansiella sparande 2000–2014

Miljarder kronor. Utfall för 2000–2009, prognos för 2010–2014.



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Resultatutvecklingen i kommunsektorn 2000–2014

Sedan balanskravet infördes har det ekonomiska resultatet förbättrats i kommunsektorn. Av diagram 4.3 framgår att kommuner och landsting tillsammans redovisat ett förhållandevis starkt resultat före extraordinära poster under de senaste fem åren. Fram t.o.m. 2008 stärktes resultatet före extraordinära poster främst som

²⁹ Med helårsekvivalenter avses det antal personer som skulle kunna försörjas under ett helt år med full ersättning. Exempelvis räknas två personer som varit arbetslösa ett halvår var som en helårsekvivalent.

en följd av en stabil ökning av intäkterna. Därmed har resultatet kunnat förbättras samtidigt som det funnits utrymme att öka den kommunala konsumtionsvolymen.

Den kraftiga konjunkturedgången försämrade drastiskt de ekonomiska förutsättningarna för kommuner och landsting 2009. Trots detta redovisade sektorn ett historiskt starkt resultat före extraordinära poster. Resultatet för 2009 uppgick till ca 13 miljarder kronor för kommunsektorn som helhet (se diagram 4.3). Resultatet torde vara förenligt med kravet på god ekonomisk hushållning.

Jämfört med 2008 förbättrades finansnettot, främst till följd av att tidigare gjorda nedskrivningar av finansiella tillgångar återfördes 2009. Tillsammans med sänkta sjukförsäkringspremier vägde det förbättrade finansnettot delvis upp den relativt svaga utvecklingen av skatteunderlaget.

Höjda statsbidrag i kombination med sänkta socialavgifter bidrog ytterligare till att kompensera för de försämrade yttre förutsättningarna. Samtidigt utvecklades kostnaderna relativt svagt i kommuner och landsting.

Starkare resultat 2010, men sektorn väntas därefter redovisa mindre överskott 2011–2014

År 2010 beräknas resultatet förstärkas ytterligare, till stor del beroende på att de tillfälligt höjda statsbidragen ger en förhållandevis kraftig inkomstökning för kommuner och landsting. Dessutom bedöms kostnaderna i kommuner och landsting utvecklas relativt svagt för helåret 2010. Resultatet väntas uppgå till 2,8 procent av intäkterna från skatter och generella statsbidrag, vilket torde motsvara god ekonomisk hushållning.

Till följd av att de tillfälliga statsbidragen minskar mellan 2010 och 2011, väntas den totala intäktsökningen bli svag 2011. Sektorn som helhet förutsätts dock uppfylla balanskravet. Resultatet förväntas uppgå till 0,8 procent av intäkterna från skatter och generella statsbidrag, vilket torde understiga kravet på god ekonomisk hushållning.

I och med att konjunkturen stärks beräknas intäkterna från skatter normaliseras. De ekonomiska förutsättningarna förbättras därmed för kommunerna och landstingen 2012–2014. Kommunsektorn prognostiseras redovisa ett positivt resultat för dessa år som dock torde understiga den nivå som motsvarar god ekonomisk hushållning.

5

Den makroekonomiska utvecklingen



5 Den makroekonomiska utvecklingen

Sammanfattning

- Den svenska ekonomin fortsätter att återhämta sig efter den djupaste globala lågkonjunkturen sedan 1930-talet. Återhämtningen sker på bred front. Både produktionen och sysselsättningen har ökat i god takt under första halvåret 2010.
- En expansiv ekonomisk politik och starka offentliga finanser har bidragit till att hushållen och företagen har blivit allt mer optimistiska och såväl konsumtionen som investeringarna har tagit fart. Återhämtningen drivs också av en snabb uppgång i världshandeln, vilket leder till att svensk export ökar starkt.
- Trots en stark tillväxt under 2010 befinner sig den svenska ekonomin i en lågkonjunktur med hög arbetslöshet. Resursutnyttjandet är lågt men stiger successivt de närmaste åren till följd av en stark inhemsk efterfrågan, en förbättrad konjunktur i omvärlden och en expansiv ekonomisk politik.
- Det låga resursutnyttjandet bidrar till låga löneökningar och låg inflation de närmaste åren. Först under 2013 väntas den underliggande inflationen vara i linje med Riksbankens inflationsmål.
- Det råder stor osäkerhet om hur konjunkturen kommer att utvecklas framöver. Sammantaget bedöms riskerna för en svagare utveckling dominera, framför allt till följd av en betydande risk för en svagare utveckling i omvärlden.

I detta avsnitt redovisas prognosen för den ekonomiska utvecklingen i Sverige och omvärlden till och med 2014.³⁰ Dessutom analyseras två alternativa scenarier för den ekonomiska utvecklingen framöver.

Tabell 5.1 Nyckeltal

Utfall för 2009, prognos för 2010–2014
Procentuell förändring om annat ej anges

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
BNP	-5,1	4,8	3,7	3,4	3,3	2,8
BNP, kalenderkorr.	-5,0	4,5	3,7	3,8	3,3	2,9
BNP-gap ¹	-5,7	-3,3	-2,5	-1,6	-1,1	-0,5
Sysselsatta ²	-2,1	1,0	1,1	1,2	1,3	1,2
Arbetade timmar ³	-2,6	1,9	1,1	1,4	1,5	1,3
Produktivitet i näringslivet ³	-3,6	2,8	2,8	2,6	1,9	1,8
Arbetslöshet ⁴	8,3	8,4	8,0	7,4	6,7	6,0
Löner ⁵	3,4	2,5	2,6	3,1	3,3	3,4
KPI ⁶	-0,3	1,2	1,5	1,9	2,4	2,6
Reporänta ⁷	-5,1	4,8	3,7	3,4	3,3	2,8

¹ Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP.

² 15–74 år.

³ Kalenderkorrigerad.

⁴ I procent av arbetskraften, 15–74 år.

⁵ Mätt enligt konjunkturlönestatistiken.

⁶ Årsgenomsnitt.

⁷ Vid årets slut.

Källor: Statistiska centralbyrån, Medlingsinstitutet och egna beräkningar.

³⁰ I arbetet med denna prognos har information som fanns tillgänglig till och med den 20 september 2010 beaktats. Prognosen är baserad på nu gällande regler och av regeringen föreslagna och aviserade åtgärder i denna proposition. I bilaga 2 redovisas prognosens siffermässiga innehåll i detalj.

5.1 Global och finansiell ekonomi

Avvaktande återhämtning i global ekonomi

Återhämtningen i världsekonomin har fortsatt under 2010. En stark utveckling i tillväxtekonomierna och en expansiv ekonomisk politik i stora delar av världen har främjat uppgången i den globala efterfrågan. Nedgången i den globala investeringskonjunkturen har hejdat och följts av en snabb uppgång i industriproduktionen. Sammantaget har detta lett till en betydande uppgång i världshandeln, vilket gynnat exportorienterade länder som Sverige (se diagram 5.1).

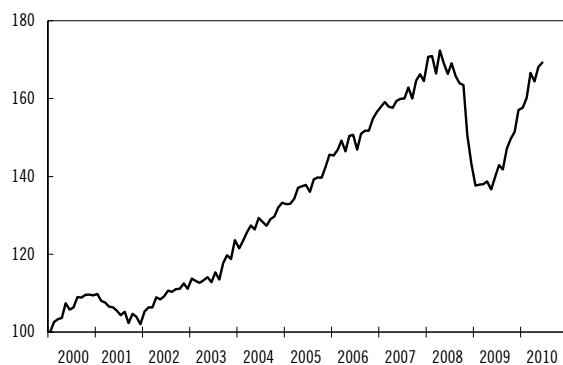
Under andra halvåret 2010 väntas dock återhämtningen i världsekonomin dämpas. Den positiva tillväxteffekten från att företag gått från stora lagerneddragningar till lageruppbyggnad ebbar ut. Under de kommande åren väntas även den ekonomiska politiken stramas åt i USA och Europa, vilket bedöms hämma inhemsk efterfrågan i flera för svensk export viktiga länder och därmed dämpa konjunkturåterhämtningen i Sverige.

Sammantaget bedöms återhämtningen i den globala ekonomin bli utdragen. Statsfinansiella problem samt svaga arbets-, bostads- och tillgångsmarknader kantar vägen tillbaka mot fullt resursutnyttjande.

Först under 2012 väntas tillväxten i USA och Europa åter ta fart i takt med att hushållens ekonomiska situation stärkts och de offentliga finanserna förbättrats.

Diagram 5.1 Global handel

Index 2000=100, månadsvärden



Källa: Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.

Stabilisering på de finansiella marknaderna

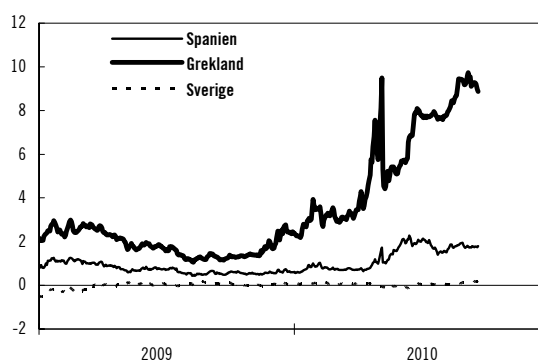
De omfattande extraordinära åtgärder som regeringar och centralbanker vidtog hösten 2008 medförde att ett sammanbrott på de finansiella marknaderna kunde undvikas. Därefter har marknaderna steg för steg börjat fungera bättre. Under våren 2010 ökade dock osäkerheten åter till följd av statsfinansiella problem i flera syd-europeiska länder och Irland.

Stödpaket från Internationella valutafonden, euroländerna och EU, tillsammans med aviserade finanspolitiska åtstramningar, har dock bidragit till att läget på de finansiella marknaderna återigen har stabiliserats. Även EU:s stresstester av 91 europeiska banker medverkade till att skingra osäkerhet och öka förtroendet för det europeiska banksystemet. De grundläggande statsfinansiella problemen i flera sydeuropeiska länder och Irland kvarstår dock, vilket bl.a. återspeglas i att olika typer av risk-premier är fortsatt höga. Till exempel har ränteskillnaden mellan grekiska och tyska 10-åriga statsobligationer stigit till drygt 9 procent under sommaren (se diagram 5.2).

Även andra europeiska ränteskillnader, t.ex. mellan interbank- och statspappersräntor på kort löptid (s.k. TED-spread), är fortsatt högre än normalt, vilket indikerar att läget på de finansiella marknaderna ännu inte fullt ut har normaliserats.

Diagram 5.2 Differens mot Tyskland i 10-åriga statsobligationsräntor för Grekland, Spanien och Sverige

Procentenheter, dagsvärden



Källa: Reuters.

Dämpad återhämtning i USA

Återhämtningen i USA har drivits av en mycket expansiv ekonomisk politik, räddningspaket till finanssektorn och en ökad omvärldsefterfrågan. I takt med att utrymmet för en fortsatt finanspolitisk stimulans har krympt har de underliggande problemen i den amerikanska ekonomin åter kommit upp till ytan.

Hushållens konsumtion väntas i den pågående återhämtningen i mindre grad än tidigare driva tillväxten. En hög skuldsättning hos hushållen och en försämrad förmögenhetsställning till följd av fallande bostadspriser har lett till ett ökat sparande hos hushållen. Sparkvoten väntas stiga ytterligare under 2010 och 2011, vilket i kombination med en hög arbetslöshet och en svag ökning av de disponibla inkomsterna bidrar till att hålla tillbaka hushållens konsumtion. Därtill väntas finanspolitiken stramas åt under de kommande åren, vilket bedöms hämma tillväxten.

Återhållen konsumtion och en avtagande omvärldsefterfrågan väntas medföra att tillväxten dämpas under andra halvåret 2010. Tillväxten tar fart först under 2012 i takt med att hushållens finanser förbättras, bostadsmarknaden stabiliseras och investeringskonjunkturen vänder uppåt. Under 2013 och 2014 väntas hushållens konsumtion tillta och bidra till att BNP fortsätter att öka i god takt.

Stora tillväxtskillnader inom euroområdet

I euroområdet har återhämtningen kommit senare än i Asien och USA. Under det senaste året har konjunkturen dock stärkts i nästan samtliga euroländer. Tillväxtskillnaderna mellan euroländerna har dock accentuerats. Exportinriktade länder som Tyskland, med en stor och konkurrenskraftig industrisektor, har tydligt gynnats av den skarpa uppgången i global efterfrågan. Exportindustrin har dessutom gynnats av försvagningen av euron. Länder som tidigare drivits av en stark byggsektor och hög hushållskonsumtion, som till exempel Spanien, har haft en betydligt måttligare tillväxt och väntas växa långsamt även under 2010 och 2011.

Trots det skarpa fallet i BNP har nedgången i sysselsättningen i euroområdet varit måttlig. Den relativt milda försvagningen av arbetsmarknadsläget, starka automatiska stabilisatorer och

en expansiv ekonomisk politik har främjat hushållens konsumtion. Hushållens sparande var högt i ingången av krisen men väntas falla tillbaka under 2011 och 2012. Detta bidrar till en tilltagande privat konsumtion under de närmaste åren.

En fortsatt förbättring av den globala industrikonjunkturen och ökande investeringar väntas driva tillväxten 2011 och 2012.

De senaste årens djupa kris och expansiva finanspolitik har lett till höga skuldnivåer och en betydande försämring av de offentliga finanserna. De kommande åren väntas finanspolitiken i dessa länder läggas om i åtstramande riktning. Omläggningen av finanspolitiken väntas få en dämpande effekt på efterfrågan i euroområdet, vilket försämrar utsikterna för svensk export till regionen.

Återhämtningen i euroområdet blir således långsam. Först under 2013 och 2014 väntas tillväxten ta fart i takt med att finanspolitiken blir mindre åtstramande och den globala efterfrågan ökar.

Räntehöjningar och kronförstärkning

I takt med att resursutnyttjandet och inflationstrycket stiger de närmaste åren bedöms centralbankerna i de flesta OECD-länderna börja höja styrräntorna. Riksbanken har redan börjat höja reporäntan och i slutet av 2011 bedöms den amerikanska och den europeiska centralbanken följa efter. Dessa räntehöjningar följs av ytterligare höjningar fram till 2014.

Under 2010 har amerikanska och europeiska statspappersräntor sjunkit till mycket låga nivåer. Orsaker till detta är bl.a. den statsfinansiella oron i Europa och osäkerheten om styrkan i den globala ekonomiska återhämtningen. I takt med att den globala konjunkturåterhämtningen fortsätter och osäkerheten därmed minskar, bedöms räntor på statsobligationer med längre löptider successivt stiga de närmaste åren.

Kronan förväntas fortsätta att stärkas under 2010 mot både dollarn och euron till följd av relativt goda svenska tillväxtutsikter och starka offentliga finanser. Under 2011 fortsätter kronan att förstärkas gentemot euron medan den förväntas stabiliseras mot dollarn i takt med att den amerikanska centralbanken inleder sina räntehöjningar.

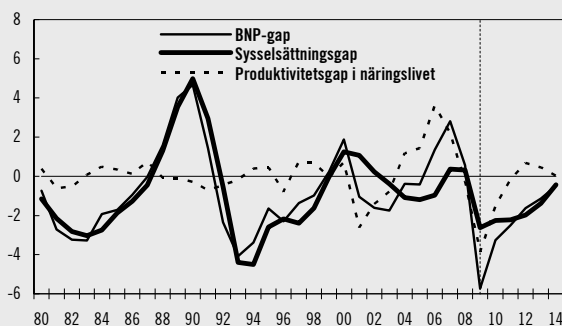
Fortsatt lågkonjunktur de närmaste åren trots hög BNP-tillväxt

Resursutnyttjandet minskade kraftigt i samband med det snabba och stora fallet i efterfrågan och produktionen under hösten 2008 och inledningen av 2009. Trots den starka tillväxten i BNP och sysselsättning under första halvåret 2010 är resursutnyttjandet fortsatt mycket lågt. Det så kallade BNP-gapet, som illustrerar ekonomins samlade resursutnyttjande, bedöms uppgå till -5,7 procent 2009 och -3,3 procent 2010, vilket är de lägsta nivåerna sedan 1990-talskrisen (se diagram 5.3).³¹

Det låga resursutnyttjandet gäller såväl inom företagen, där nyttjandet av maskiner och personal är fortsatt lågt, som på arbetsmarknaden, där arbetslösheten är fortsatt hög. Detta kan illustreras av att produktivitetsgapet i näringslivet och sysselsättningsgapet bedöms vara starkt negativa 2010.³²

Diagram 5.3 BNP-, sysselsättnings- och produktivitetsgap

Procent, årsvärden



Anm.: Gapen visar skillnaden mellan faktisk och potentiell nivå, i procent av potentiell nivå.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Denna bild stöds av flera indikatorer för resursutnyttjandet. Till exempel indikerar kapacitetsutnyttjandet i tillverkningsindustrin att resursutnyttjandet inom företagen är mycket lågt, trots att det stigit sedan bottenivån under 2009.

³¹ BNP-gapet visar skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP, där potentiell BNP är den nivå på produktionen som skulle uppnås vid normalt resursutnyttjande av de tillgängliga produktionsfaktorerna arbete och kapital.

³² Sysselsättningsgapet visar skillnaden mellan faktisk och potentiell sysselsättning, medan produktivitetsgapet visar skillnaden mellan faktisk och potentiell produktivitet i näringslivet. Notera att potentiell nivå inte avser den högsta möjliga nivån utan den nivå som är förenlig med stabil inflation och ekonomisk balans.

På liknande sätt har andelen företag som upplever brist på arbetskraft minskat kraftigt sedan 2008, även om andelen började stiga under 2010. Den låga nivån indikerar att det fortfarande finns mycket lediga resurser även på arbetsmarknaden (se diagram 5.4).

Diagram 5.4 Indikatorer på resursutnyttjande



Anm.: Säsongsrensade kvartalsvärden.

Källor: Konjunkturinstitutet och Statistiska centralbyrån.

Krisens effekter är huvudsakligen temporära

Kraftiga fall i produktionen och sysselsättningen riskerar att få betydande negativa, permanenta effekter på produktionskapaciteten och den varaktiga sysselsättningsgraden. Produktionskapaciteten påverkas på lång sikt av en djup och utdragen kris till följd av att investeringarna faller och att företag går i konkurs, vilket medför en permanent utslagning av företagets kapitalstock. Den varaktiga sysselsättningsgraden blir lägre eftersom ett stort fall i den faktiska sysselsättningen leder till längre arbetslöshetsperioder och att en del varaktigt lämnar arbetskraften, s.k. persistenseffekter.

Det finns dock ett par faktorer som talar för att de permanenta effekterna av finanskrisen inte blir så stora. Inom företagen har investeringarna åter börjat öka under första halvåret av 2010 samtidigt som relativt få företag har gått i konkurs till följd av krisen. Detta medför att de permanenta effekterna på företagets produktivitet och produktionskapacitet bedöms bli begränsade. Även på de varaktiga effekterna på sysselsättningsgraden bedöms bli begränsade, till följd av att den snabba återhämtningen av den faktiska sysselsättningen under 2010 i kombination regeringens åtgärder för att motverka permanent utslagning från arbetsmarknaden (se avsnitt 1.8).

Kombinationen av en stark tillväxt samt indikatorer som pekar på ett lågt resursutnyttjande

stöder bedömningen att krisen framför allt kan tolkas som en temporär efterfrågechock snarare än en permanent utbudshock. Men krisen har trots allt permanenta effekter och även om de bedöms bli begränsade växer potentiell BNP tillfälligt något långsammare till följd av krisen.

Potentiell BNP bedöms växa med i genomsnitt 1,6 procent per år 2008–2010, vilket kan jämföras med den genomsnittliga BNP-tillväxten 1980–2007 på 2,4 procent. Den svagare utvecklingen beror främst på att potentiell produktivitet dämpas, vilket delvis följer av en viss permanent utslagning av kapitalstocken. Utöver kapitalstockeffekten bedöms även en förändrad produktionsstruktur dämpa den potentiella produktiviteten då tjänsteproduktion, vilken kännetecknas av en lägre produktivitet, ökar relativt varuproduktion. På arbetsmarknaden bedöms potentiell sysselsättning minska med cirka 15 000 personer på grund av krisen, vilket kan jämföras med den faktiska sysselsättningsnedgången i åldersgruppen 16–64 år på ca 150 000 personer i samband med krisen.³³

Regeringens politik bidrar till att potentiell BNP ökar i god takt de närmaste åren

BNP ökar trendmässigt över tiden till följd av teknisk utveckling, en växande kapitalstock och en ökande befolkning. På lång sikt utgör produktiviteten, dvs. att företagen kan producera mer vid givna resurser, den viktigaste drivkraften för BNP-tillväxt.

Potentiell BNP bedöms öka med i genomsnitt 2,7 procent 2011–2014 (se diagram 5.5), vilket är högre än den genomsnittliga BNP-tillväxten 1980–2007. Att potentiell BNP ökar i god takt de närmaste åren beror främst på att potentiellt antal arbetade timmar ökar relativt mycket. Regeringens strukturreformer på arbetsmarknaden som leder till fler personer i arbete och en ökning av antalet personer i arbetsför ålder väntas bidra till att antalet arbetade timmar ökar kraftigt. Potentiell BNP ökar även som en följd av en ökning av potentiell produktivitet i företagen.

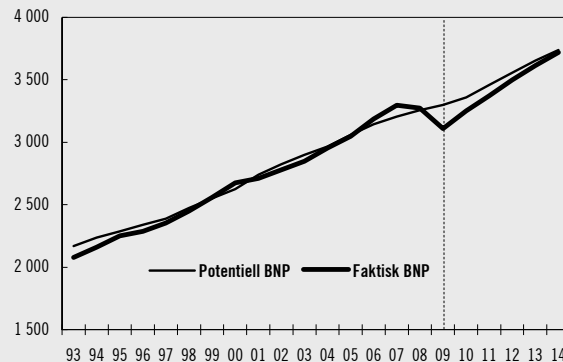
Under 2011–2014 är dock potentiell produktivitetstillväxt något lägre än trendtillväxten, vilket bl.a. beror på att personer med lägre genomsnittlig produktivitet förväntas träda in på arbetsmarknaden i högre utsträckning än tidigare.

Fortsatt lågkonjunktur 2010–2014

Resursutnyttjandet väntas stiga successivt under perioden 2010–2014. Inledningsvis stiger resursutnyttjandet främst inom företagen för att sedan öka starkt på arbetsmarknaden när företagen i större utsträckning ökar produktionen genom att öka antalet arbetade timmar. Trots en genomsnittlig BNP-tillväxt på 3,6 procent 2010–2014 når resursutnyttjandet i ekonomin som helhet jämvikt först i slutet av 2014 (se diagram 5.5). Det beror på att resursutnyttjandet i ekonomin är lågt för närvarande till följd av det kraftiga fallet i samband med konjunkturedgången samt på att potentiell BNP ökar i god takt de närmaste åren. Det senare medför att BNP kan växa snabbare och nå en högre nivå utan att resursutnyttjandet blir ansträngt.

Diagram 5.5 Potentiell och faktisk BNP

Miljarder kronor



Anm.: Kalenderkorrigerade årsvärden.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

³³ Persistenseffekterna klingar dock av på lång sikt i takt med att personer omskolar sig, återigen träder in på arbetsmarknaden eller går i pension. Det medför att det på lång sikt inte bedöms finnas några permanenta effekter på sysselsättningen av krisen.

5.2 Svensk efterfrågan

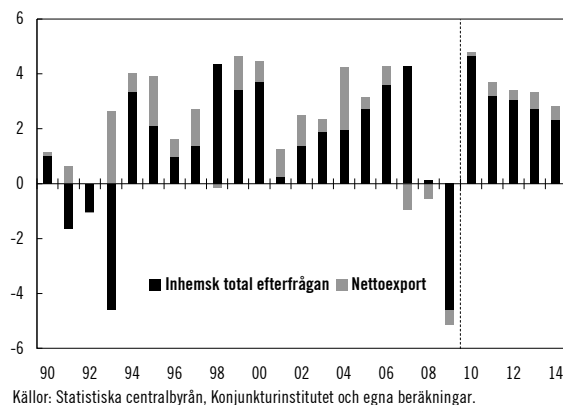
Inhemsk efterfrågan är en viktig drivkraft i återhämtningen

Svensk ekonomi har under första halvåret 2010 fortsatt att återhämta sig efter det kraftiga BNP-fallet under hösten 2008 och inledningen av 2009, bl.a. till följd av den expansiva ekonomiska politiken. Hushållen och företagen har blivit allt mer optimistiska och konsumtionen och investeringarna har ökat starkt. Därtill har exporten ökat kraftigt i takt med att världshandeln har tagit fart.

Återhämtningen beror både på en stark inhemsk efterfrågan och på en återhämtning i omvärlden. I jämförelse med historiska mönster ökar hushållens konsumtion och företagens investeringar relativt mycket i denna återhämtning (se diagram 5.6).

Diagram 5.6 Inhemsk total efterfrågan och nettoexport

Bidrag till BNP-tillväxten, procentenheter



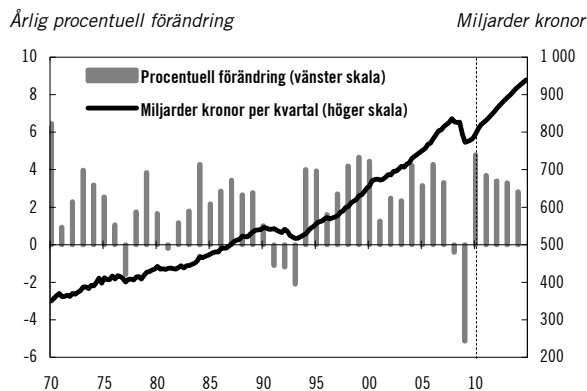
De svenska hushållen befinner sig i ett starkt utgångsläge, med bl.a. hög sparkvot, god förmögenhetsställning och stor optimism om framtiden. Till detta kommer en fortsatt förbättring på arbetsmarknaden, vilket bidrar till en stark ökning av de disponibla inkomsterna. Sammantaget talar detta för att den privata konsumtionen kommer att öka starkt de närmaste åren.

Företagens investeringsvilja har återvänt. I takt med att efterfrågan tilltar och ledig kapacitet tas i anspråk ökar investeringarna ytterligare, framför allt inom industrin. Även bostadsinvesteringarna bedöms öka kraftigt på grund av gynnsammare finansieringsvillkor och en stark efterfrågan på bostäder.

Den internationella industriproduktionen och världshandeln har tagit fart, vilket därmed har

ökat efterfrågan på svenska exportvaror. De närmaste åren främjas svensk export av en relativt stark efterfrågan på svenska varor och tjänster. Dessutom leder högre produktivitet och lägre löneökningar till sjunkande enhetsarbetskostnader, vilket stärker de svenska företagens konkurrenskraft.

Diagram 5.7 Svensk BNP



Anm.: BNP i fasta priser, referensår 2009. Kvartalsvärdena är säsongrensade.
Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Återhämtningen fortsätter 2012–2014. För närvarande finns det mycket lediga resurser i både företagen och på arbetsmarknaden. Samtidigt kommer utbudet av arbetskraft att öka de närmaste åren. Dels till följd av regeringens politik där bl.a. jobbskatteavdragen stärker drivkrafterna att arbeta, dels till följd av att befolkningen i arbetsför ålder ökar.

När arbetsutbudet ökar genom att fler söker jobb eller genom att fler blir anställningsbara leder det till att det blir lättare att anställa, risken för överhettning minskar och därmed att inflationstrycket och räntan hålls nere. När det blir enklare att anställa leder det i sin tur till att arbetsgivarna blir mer villiga att anställa. De lägre räntorna gör det även mer lönsamt att öka produktionen och att investera. Den ökade sysselsättningen leder till att hushållens disponibla inkomster ökar, vilket bidrar till en starkare ökning av hushållens konsumtion.

Sammantaget leder denna utveckling till en hög BNP-tillväxt de närmaste åren (se diagram 5.7). BNP bedöms växa med 4,8 procent 2010 och 3,7 procent 2011 (se tabell 5.2). Åren 2012 och 2013 väntas BNP-tillväxten uppgå till 3,4 procent respektive 3,3 procent för att därefter dämpas något till 2,8 procent 2014 när resursutnyttjandet närmar sig normala nivåer (se fördjupningsrutan Fortsatt lågkonjunktur de närmaste åren trots hög BNP-tillväxt).

Tabell 5.2 Försörjningsbalans

Utfall för 2009, prognos för 2010–2014

	Mdkr 2009	Procentuell volymförändring					
		2009	2010	2011	2012	2013	2014
Hushållens konsumtion	1 516	-0,8	3,3	3,6	3,4	3,0	2,5
Offentlig konsumtion	864	1,7	1,2	0,7	0,3	0,5	0,5
Fasta bruttoinvesteringar	555	-16,0	5,3	8,1	7,1	6,2	5,1
Lagerinvesteringar ¹	-41	-1,5	1,8	-0,1	0,0	0,0	0,0
Export	1 507	-12,4	10,7	7,5	6,5	6,6	6,3
Import	1 294	-13,2	12,1	7,5	6,7	6,4	6,3
BNP	3 108	-5,1	4,8	3,7	3,4	3,3	2,8
BNP, kalenderkorrigerad		-5,0	4,5	3,7	3,8	3,3	2,9

¹ Bidrag till BNP-tillväxten, procentenheter.

Anm.: Fasta priser, referensår 2009.

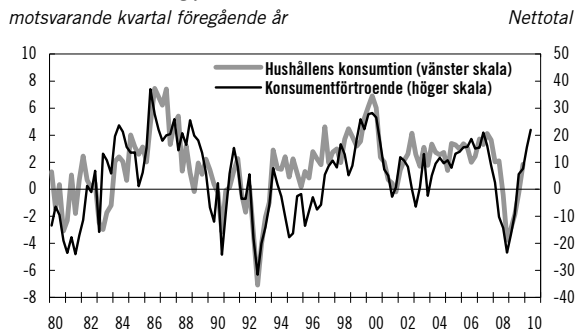
Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Hushållens optimism bidrar till stark konsumtionstillväxt

Hushållen har återfått förtroendet för sin egen och den svenska ekonomins utveckling allt eftersom osäkerheten minskat om finanskrisens effekter och risken för arbetslöshet minskat (se diagram 5.8). Det goda stämningläget avspeglas nu också i konsumtionstillväxten som har varit stark under första halvåret 2010.

Diagram 5.8 Hushållens konsumtion och konsumentförtroendet (CCI)

Procentuell förändring jämfört med motsvarande kvartal föregående år



Anm.: I data över konsumentförtroendet (CCI) representeras varje kvartal av sista månaden i kvartalet. Nettotalen definieras som saldot mellan hushåll som svarat positivt respektive negativt.

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

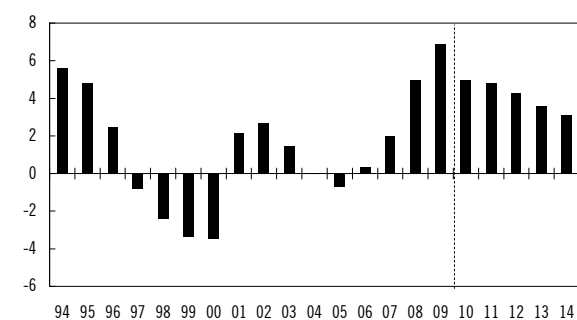
Att konsumentförtroendet är mycket högre än normalt väntas bidra till en stark konsumtionstillväxt 2010. Hushållens efterfrågan på framför allt sällanköpsvaror och övriga tjänster såsom restaurangbesök väntas öka. Bland annat är detta en följd av att hushållen under krisen sköt en del inköp på framtiden, i synnerhet inköp av sällanköpsvaror.

Hushållen ökade sitt sparande på grund av krisen, vilket har lett till ett historiskt högt

sparande (se diagram 5.9). Det nuvarande positiva stämningläget och en fortsatt förbättrad arbetsmarknad bedöms leda till att sparandet successivt minskar. Därtill bidrar regeringens reformer såsom jobbskatteavdragen och sänkt skatt för pensionärer till att hushållens reala disponibla inkomster ökar ytterligare. Även de fortsatt låga, om än stigande, räntorna stimulerar konsumtionen. Ett minskat sparande i kombination med en förhållandevis snabb ökning av de disponibla inkomsterna leder till att hushållens konsumtion väntas växa med i genomsnitt 3,2 procent under perioden 2010–2014.

Diagram 5.9 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.

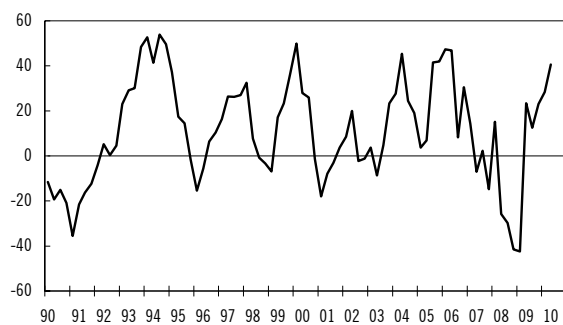
Hög exporttillväxt 2010

Den svenska varuexporten har liksom världshandeln återhämtat sig mycket starkt under första halvåret 2010. Framåtblickande indikatorer såsom exportorderingen talar för en fortsatt god exporttillväxt under andra halvåret 2010 (se diagram 5.10). En betydande del av den exportuppgång som skett hittills bedöms dock vara resultatet av att företag runt om i världen byggt upp sina lager. Den slutliga efterfrågan på svenska varor och tjänster bedöms alltså ha ökat i mer begränsad omfattning.

Samtidigt väntas den globala konjunkturåterhämtningen de närmaste åren bidra till att den utländska efterfrågan på svenska varor och tjänster fortsätter att öka i god takt. Svensk export, som till stor del består av investerings- och insatsvaror, väntas också gynnas av att investeringarna successivt ökar i många av Sveriges viktiga exportländer.

Diagram 5.10 Exportordergång

Nettotal, säsongrensade kvartalsvärden



Anm.: Nettotalen definieras som skillnaden mellan andelen företag som uppgett att ordergången har ökat respektive minskat.
Källa: Konjunkturinstitutet.

Den starkare svenska kronan har en viss dämpande effekt på exportutvecklingen även om kronförstärkningen framför allt väntas slå mot företagets vinstmarginaler. I motsatt riktning verkar dock den starkare produktivitetsutvecklingen. Den högre produktiviteten och lägre löneökningar leder till att enhetsarbetskostnaderna stiger långsamt och att exportföretagens konkurrenskraft därmed förbättras.

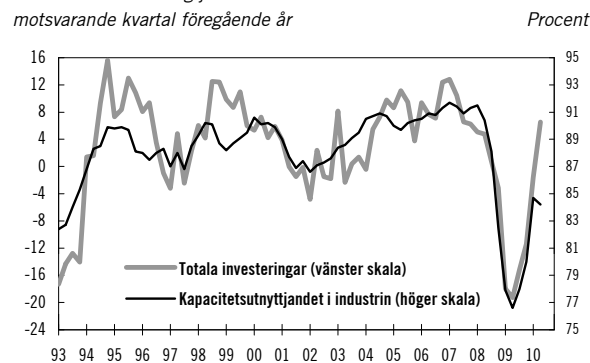
Investeringsuppgången är redan inledd

Under 2010 har investeringarna åter börjat öka efter den mycket kraftiga nedgången 2009. Uppgången i maskin- och bostadsinvesteringar har varit särskilt stark.

Företagens behov av att investera ökar i takt med att återhämtningen av efterfrågan i Sverige och omvärlden successivt leder till ett högre kapacitetsutnyttjande i företagen (se diagram 5.11). Det fortsatt låga ränteläget och de allmänt förbättrade kreditvillkoren för företagen i kombination med en starkare vinstutveckling bidrar också till högre investeringar.

Diagram 5.11 Kapacitetsutnyttjandet i industrin och totala investeringar

Procentuell förändring jämfört med motsvarande kvartal föregående år



Anm.: Investeringarna anges i fasta priser och kapacitetsutnyttjandet är säsongrensat.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Bostadsinvesteringarna ökar åter efter den kraftiga minskningen 2009. Detta gäller både nybyggnationer samt ombyggnadsinvesteringar, vilka började växa redan mot slutet av 2009. Att det har blivit billigare och lättare att finansiera bostadsinvesteringar har bidragit till uppgången i antalet nybyggda bostäder. Bostadsinvesteringarna fortsätter att öka de närmaste åren till följd av en stark underliggande efterfrågan på bostäder. Utvecklingen förväntas inte heller bromsas av stora bostadsprisförändringar. Något som däremot kan dämpa tillväxten på sikt är bristen på arbetskraft inom byggindustrin, något det redan nu finns vissa tecken på.

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 lageruppyggnad. Företagen reagerade därefter snabbt på det nya efterfrågeläget, dels genom att reducera sina inköp, dels genom att minska sin produktion. Detta resulterade i kraftigt minskade lager.

Under första halvåret 2010 började företagen åter bygga upp sina lager. Företagen bedöms fortsätta bygga upp sina lager allteftersom efterfrågan stiger. Detta medför att lagerbidraget till BNP-tillväxten blir starkt positivt 2010.

Lagens effekt på BNP-tillväxten är dock av övergående karaktär. I takt med att företagens lagerstockar närmar sig normala nivåer klingar lagerinvesteringarnas bidrag till BNP-tillväxten av.

Hög efterfrågan även på importerade varor och tjänster

I takt med att maskininvesteringarna, varuexporten och hushållens köp av bilar har tagit fart under 2010 har även importen av dessa varor ökat. Under inledningen av 2010 har importtillväxten varit mycket hög och för 2010 som helhet bedöms importen öka med 12 procent.

Även efter 2010 väntas den starka efterfrågan leda till en fortsatt hög konsumtion av importerade varor och tjänster. Exportuppgången leder till en högre importefterfrågan eftersom importinnehållet i exporten är högt. Därtill stiger importefterfrågan när hushållens köp av sällanköpsvaror och företagens maskininvesteringar ökar. Den starkare svenska kronan stimulerar också importtillväxten.

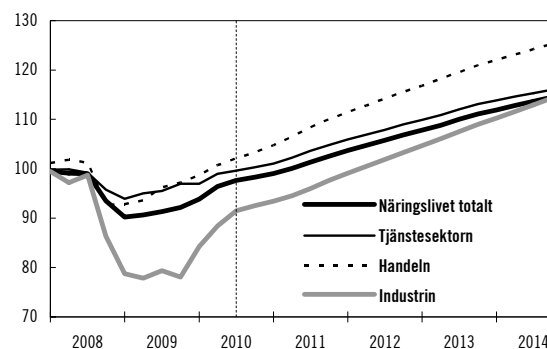
5.3 Produktion

Produktionen och produktiviteten i näringslivet ökar starkt 2010

Under första halvåret 2010 steg produktionen³⁴ starkt, och ca två tredjedelar av det totala fallet i näringslivets produktion 2009 var återhämtat vid halvårsskiftet (se diagram 5.12). Utvecklingen drevs främst av den starka efterfrågan på exportvaror, vilket bidrog till en kraftig ökning av industriproduktionen (se diagram 5.13). Dessutom bidrog den starka utvecklingen av hushållens konsumtion och bostadsinvesteringarna till en stark tillväxt i handeln respektive byggsektorn. Den starka produktionsuppgången under första halvåret 2010 medförde att både antalet arbetade timmar och produktiviteten ökade kraftigt.

Diagram 5.12 Näringslivets produktion

Index 2007 kvartal 4=100



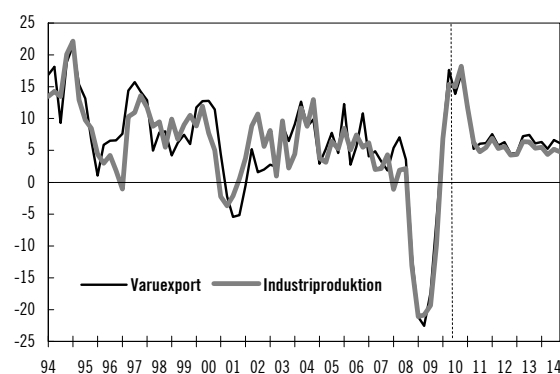
Anm.: Säsongrensade kvartalsvärden.

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Indikatorer såsom ordergång och produktionsplaner pekar på en stark produktionsutveckling i näringslivet även andra halvåret 2010. En fortsatt återhämtning i exporten driver industriproduktionen, som väntas växa med 14 procent 2010. Även produktionstillväxten i byggsektorn är stark 2010 och väntas uppgå till drygt 5 procent. Den starka utvecklingen av hushållens konsumtion bidrar samtidigt till att tillväxten i handeln uppgår till nästan 7 procent 2010, vilket är den starkaste ökningen sedan 2004. Tillväxten inom tjänstesektorn som helhet bedöms uppgå till 4 procent 2010.

Diagram 5.13 Industriproduktion och varuexport

Procentuell förändring jämfört med motsvarande kvartal föregående år



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Till skillnad från de flesta tidigare konjunkturuppgångar väntas inte exportefterfrågan, och därmed inte industriproduktionen, vara en lika dominerande drivkraft de närmaste åren. I stället väntas en stark utveckling av den inhemska efterfrågan, främst konsumtion och investeringar, vilket leder till att tjänstesektorn blir mer bety-

³⁴ Med produktion avses förädlingsvärde, dvs. bruttoproduktion minus insatsförbrukning.

delsefull än i tidigare konjunkturuppgångar. Produktionen i tjänstesektorn växer dock långsammare än i industrin under hela perioden 2010–2014 (se tabell 5.3).

5.3 Näringslivets produktion

Utfall för 2009, prognos för 2010–2014

	Mdkr 2009	Procentuell förändring					
		2009	2010	2011	2012	2013	2014
Varusektorn	727	-12,8	10,5	4,9	4,1	4,4	3,9
varav: Industri	448	-17,9	14,0	6,9	5,5	5,6	4,9
Bygg	146	-4,9	5,4	3,8	2,2	2,6	2,7
Tjänstesektorn	1 369	-3,4	4,0	4,0	4,2	3,8	3,0
varav: Handel	324	-4,4	6,7	6,1	5,3	4,8	3,9
Näringslivet totalt	2 096	-6,9	6,2	4,3	4,2	4,0	3,4

Anm.: Med produktion avses förädlingsvärde, dvs. bruttoproduktion minus in-
satsförbrukning. Fasta priser, referensår 2009.

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Den stigande efterfrågan medför att företagen behöver öka personalstyrkan betydligt under 2010–2014. Samtidigt bedöms användningen av företagens resurser, maskiner och humankapital vara lågt i dagsläget (det s.k. produktivitetsgapet i näringslivet bedöms vara negativt 2010, se fördjupningsrutan Fortsatt lågkonjunktur de närmaste åren trots hög BNP-tillväxt). Det finns därmed en effektiviseringspotential i många företag som dämpar ökningen av antalet arbetade timmar i företagen under 2010 och 2011. Men i takt med att utrymmet för ökad produktion per arbetad timme blir allt mer begränsat möts dock den stigande efterfrågan i större utsträckning av en ökning i antalet arbetade timmar.

Produktiviteten i näringslivet väntas under perioden 2010–2014 öka med i genomsnitt 2,4 procent per år. Det är en lägre ökningstakt än för perioden 1990–2006, då den genomsnittliga ökningstakten var drygt 3 procent.³⁵ Det finns flera orsaker till att produktivitetstillväxten väntas bli lägre än under perioden 1990–2006. En anledning är att finanskrisen har medfört en viss

utslagning av företagens kapitalstock, vilket bidrar till att dämpa produktivitetstillväxten 2010. En andra anledning är att tillväxten framöver väntas ha en annan branschammansättning jämfört med 1990–2006, dvs. att produktivitetstillväxten i större utsträckning väntas ske i branscher med lägre produktivitetstillväxt. En tredje anledning är att regeringens reformer väntas öka den varaktiga sysselsättningen, vilket dämpar produktivitetstillväxten något. Detta sker genom att personer som har en svag förankring på arbetsmarknaden successivt blir sysselsatta i större utsträckning än tidigare.

5.4 Arbetsmarknad

Sysselsättningen ökar starkt

Den starka ökningen i produktionen tillsammans med en tilltagande optimism i näringslivet har bidragit till att återhämtningen på arbetsmarknaden har inletts (se diagram 5.14 och 5.15). Från tredje kvartalet 2009 till andra kvartalet 2010 har antalet sysselsatta ökat med ca 70 000 personer.³⁶ Detta kan jämföras med det totala sysselsättningsfallet i samband med konjunkturförsvagningen som uppgick till knappt 140 000 personer. Det innebär således att ungefär hälften av det sysselsättningsfall som skedde i samband med konjunkturedgången har återhämtats på ett år.³⁷

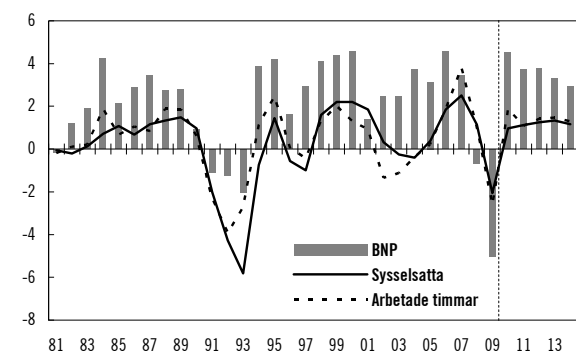
³⁵ Perioden exkluderar krisåren 2008 och 2009 då produktiviteten föll exceptionellt mycket till följd av att produktionen föll kraftigt. Under 1980-talet var produktivitetstillväxten i genomsnitt under 2 procent per år, vilket är betydligt lägre än den genomsnittliga produktivitetstillväxten under 1990–2006. Den starkare produktivitetstillväxten under perioden 1990–2006 beror bl.a. på den snabbare teknologiska utvecklingen, att många lågproduktiva företag gick i konkurs under krisen på 1990-talet och en ökad konkurrens till följd av en högre grad av internationalisering.

³⁶ Antalet sysselsatta avser åldersgruppen 15–74 år. Samtliga arbetsmarknadsvariabler avser denna åldersgrupp om inget annat anges.

³⁷ Jämförelserna av sysselsättningen över tid är rensad för säsongsvariationer.

Diagram 5.14 BNP, arbetade timmar och sysselsatta

Årlig procentuell förändring



Anm.: Kalenderkorrigerad data för BNP och arbetade timmar.

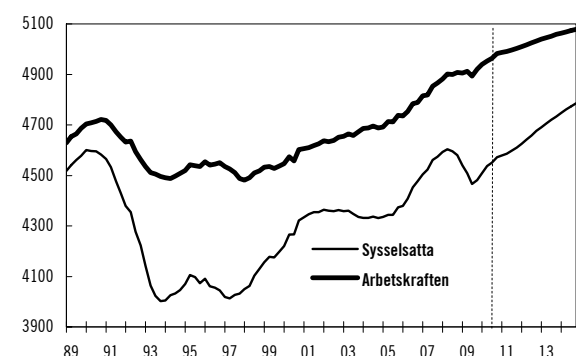
Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Uppgången i sysselsättningen är bred i flera be- märkelser. För det första har sysselsättningen under det första halvåret 2010 ökat i de flesta av näringslivets branscher, även i den hårt drabbade industrin. För det andra har både tillsvidare- och visstidsanställningar ökat. Den tidiga uppgången i tillsvidareanställningar kan vara ett tecken på att företagen är optimistiska om framtiden och att återhämtningen är robust.

Trots att sysselsättningen har börjat öka i de flesta branscher finns det dock stora regionala skillnader. Stockholms län har haft en särskilt stark uppgång i sysselsättningen, medan sysselsättningen i exempelvis Västerbottens län har fortsatt att minska under första halvåret 2010 (se fördjupningsrutan Regionala skillnader på arbetsmarknaden).

Diagram 5.15 Sysselsatta

Tusentals personer, säsongrensade kvartalsvärden



Anm.: Data avser åldersgruppen 15–74 år.

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

I den offentliga sektorn är utvecklingen tudelad. Sysselsättningen i staten har ökat under både andra halvåret 2009 och första halvåret 2010, medan antalet sysselsatta i kommunsektorn har fortsatt att minska. Nedgången i sysselsätt-

ningen i kommunsektorn beror bl.a. på att delar av kommunsektorns tjänster, som exempelvis skolverksamhet och äldreomsorg, i allt större utsträckning tillhandahålls av företag i näringslivet. Denna överflyttning av välfärdstjänster har bidragit till fler sysselsatta i näringslivet (se avsnitt 9 för mer information).

Tabell 5.4 Arbetsmarknad

Utfall för 2009, prognos för 2010–2014

Procentuell förändring om annat ej anges

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
BNP ¹	-5,0	4,5	3,7	3,8	3,3	2,9
Produktivitet ²	-2,6	2,8	2,5	2,3	1,8	1,6
Produktivitet i näringslivet ²	-3,6	2,8	2,8	2,6	1,9	1,8
Arbetade timmar	-2,6	1,9	1,1	1,4	1,5	1,3
Arbetade timmar i näringslivet	-3,3	3,1	1,5	1,9	2,1	1,7
Medelarbetstid	-0,6	0,9	0,0	0,2	0,1	0,1
Sysselsatta	-2,1	1,0	1,1	1,2	1,3	1,2
Sysselsättningsgap ³	-2,6	-2,3	-2,2	-2,0	-1,4	-0,4
Arbetskraft	0,2	1,1	0,7	0,5	0,5	0,4
Arbetslöshet ⁴	8,3	8,4	8,0	7,4	6,7	6,0
Programdeltagare ^{4,5}	2,6	3,8	3,3	2,7	2,4	2,1

Anm.: BNP, produktivitet, arbetade timmar och medelarbetstid avser kalenderkorrigerade data. Sysselsatta, arbetskraft och arbetslöshet avser åldersgruppen 15–74 år.

¹ BNP till marknadspris, fasta priser.

² Produktivitet mäts som förädlingsvärde till baspris per arbetad timme.

³ Sysselsättningsgapet visar 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.

Produktionsökningen det närmaste året bedöms bli fortsatt stark och kortsiktsindikatorer på arbetsmarknaden, såsom nyanmälda lediga platser, varsel, konkurser och företagens anställningsplaner, är positiva. Sammantaget tyder detta på en fortsatt stark uppgång i sysselsättningen andra halvåret 2010. Särskilt starkt bedöms sysselsättningen öka i byggbranschen och inom vissa tjänstebanscher, såsom företagstjänster och hushållstjänster (där bl.a. vård- och utbildningsföretag ingår).

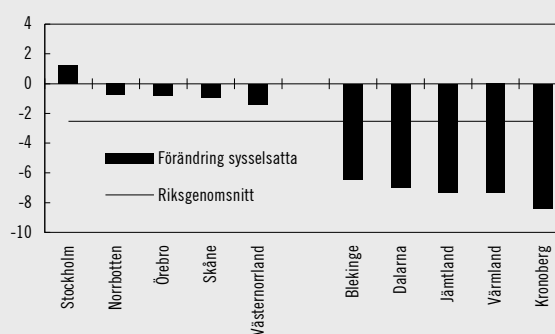
Regionala skillnader på arbetsmarknaden

Samtliga regioner i Sverige har drabbats av krisen. Andra kvartalet 2010 var arbetslösheten högre i samtliga regioner än före finanskrisen hösten 2008.³⁸ Vid en analys av uppgången i inskrivna vid arbetsförmedlingen³⁹, minskningen i nyanmälda lediga platser och fallet i sysselsättningen, framkommer att de regioner som redan före krisen hade en relativt hög arbetslöshet är också de som i regel har drabbats värst av krisen (se diagram 5.16 och 5.17). Gävleborg, Kronoberg och Västernorrlands län har drabbats hårt av krisen. Andra län som också drabbats hårdare än riksgenomsnittet är Södermanlands, Jönköpings, Jämtlands och Västerbottens län. Stockholms, Skåne och Örebro län har dock klarat sig bättre än de övriga länen.

I riket som helhet har arbetslösheten börjat minska och sysselsättningen börjat öka under 2010. Däremot har inte vändningen på arbetsmarknaden kommit i alla regioner. Stockholms län har haft en relativt stark uppgång i sysselsättningen under första halvåret 2010 och är det enda län där sysselsättningen är högre andra kvartalet 2010 än innan finanskrisen inleddes hösten 2008. Södermanland och Gävleborg län drabbades relativt hårt av krisen, men även där har sysselsättningen börjat öka under 2010. I Uppsala, Jönköping, Västmanland och Västerbotten län har däremot sysselsättningen fortsatt att minska under första halvåret 2010.

Diagram 5.16 Förändring i sysselsatta mellan andra kvartalet 2008 och andra kvartalet 2010

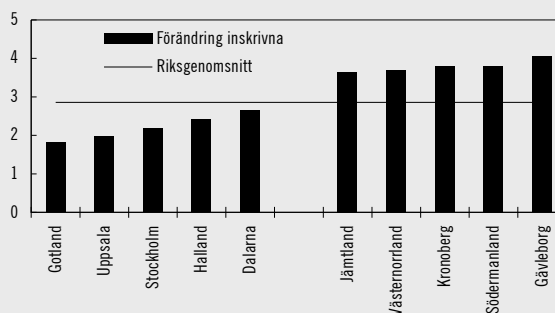
Procentuell förändring



Anm.: Procentuell förändring i antalet sysselsatta enligt Kortperiodiska sysselsättningsstatistiken mellan andra kvartalet 2008 och andra kvartalet 2010 i utvalda län. Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Diagram 5.17 Förändring i inskrivna vid arbetsförmedlingen som andel av befolkningen i åldersgruppen 16–64 år

Procentenheter



Anm.: Inskrivna vid arbetsförmedlingen, som arbetslös eller i program med aktivitetsstöd, i procent av befolkningen i åldersgruppen 16–64 år. Förändring i procentenheter mellan andra kvartalet 2008 och andra kvartalet 2010 i utvalda län. Källor: Statistiska centralbyrån, Arbetsförmedlingen och egna beräkningar.

³⁸ I detta avsnitt definieras region som län. Funktionella regionindelningar är generellt att föredra framför administrativa, men datatillgången på funktionella regionindelningar är begränsad.

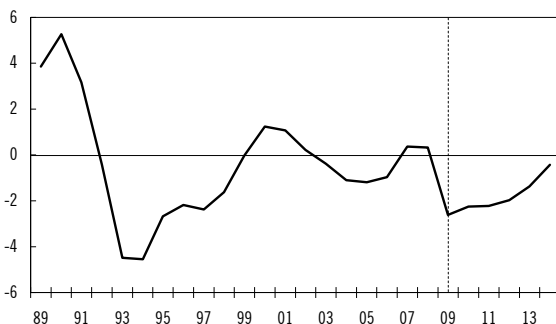
³⁹ I detta fall avses inskrivna i arbetslöshet eller program med aktivitetsstöd som andel av befolkning i ålder 16–64 i respektive län.

Under 2010–2014 bedöms regeringens reformer bidra till att sysselsättningen ökar. Bland annat bidrar satsningar inom välfärden, höjda statsbidrag till kommunsektorn, skattereduktion för hushållsarbete (RUT) och reparation, ombyggnad och tillbyggnad (ROT) till att öka efterfrågan och produktionen, vilket leder till en starkare sysselsättningsutveckling. Andra åtgärder som regeringen har genomfört, som exempelvis jobbskatteavdragen och reformerna inom arbetslöshetsförsäkringen, gör det mer lönsamt att arbeta. Detta bedöms bidra till att arbetsutbudet ökar och att matchningen på arbetsmarknaden förbättras, vilket leder till att både produktionen och sysselsättningen kan öka snabbare de närmaste åren utan att det medför betydande brist på arbetskraft.

Sammantaget bedöms konjunkturåterhämtningen, regeringens reformer och en ökande befolkning leda till att antalet sysselsatta ökar med ungefär 220 000 personer från 2010 till 2014 (se diagram 5.15). Under de närmaste åren bedöms det finnas mycket lediga resurser på arbetsmarknaden. I slutet av 2014 bedöms resursutnyttjandet på arbetsmarknaden⁴⁰ vara i balans (se diagram 5.18 och fördjupningsrutan Fortsatt lågkonjunktur de närmaste åren trots hög BNP-tillväxt).

Diagram 5.18 Sysselsättningsgap

Procent, årsvärden



Anm.: Sysselsättningsgapet visar skillnaden mellan faktisk och potentiell sysselsättning i procent av potentiell sysselsättning. Data avser åldersgruppen 16–64 år.

Källa: Egna beräkningar.

⁴⁰ Resursutnyttjandet på arbetsmarknaden kan uttryckas med det s.k. sysselsättningsgapet alternativt timgapet. Gapen avser skillnaden mellan faktisk och potentiell sysselsättning (arbetade timmar) i procent av potentiell sysselsättning (arbetade timmar).

Lågkonjunkturen slår olika hårt mot olika branscher

Den exportberoende industrin har drabbats hårdast av den globala lågkonjunkturen. Antalet sysselsatta i denna sektor minskade med mer än 110 000 personer från första kvartalet 2008 till fjärde kvartalet 2009, en nedgång med drygt 15 procent. Detta kan jämföras med en uppgång i sysselsättningen på ca 40 000 personer i övriga näringslivet under samma period.⁴¹ Under första halvåret 2010 har antalet sysselsatta inom industrin dock börjat öka och anställningsplanerna tyder på en fortsatt ökning under andra halvåret 2010.⁴² Åren 2011–2014 väntas en viss fortsatt återhämtning av industrisysselsättningen. Men en stor del av sysselsättningsnedgången inom industrin väntas bli bestående då produktionsökningen i samband med återhämtningen i huvudsak bedöms kunna mötas med en högre produktivitet.

Tjänstesektorn har drabbats betydligt mindre av krisen än industrin (se tabell 5.5). Vid halvårsskiftet 2010 var det drygt 40 000 fler sysselsatta i tjänstesektorn jämfört med före krisen.⁴³ Det är i framför allt hushålls- och företagstjänster som sysselsättningen har ökat.⁴⁴ Antalet sysselsatta inom hushållstjänsterna har ökat under hela krisen, vilket delvis beror på att en del av de kommunfinansierade välfärdstjänsterna har överfört till denna bransch (se avsnitt 9). En fortsatt stark efterfrågan på hushållstjänster tillsammans med en fortsatt överflyttning av kommunfinansierade välfärdstjänster till denna bransch leder till att sysselsättningsuppgången i branschen väntas bli stark även under perioden 2011–2014.

Även sysselsättningen inom företagstjänsterna fortsätter öka betydligt framöver. Kortsiktsindikatorer, såsom företagets anställnings-

⁴¹ Vilket motsvarar en procentuell uppgång på ca 1,8.

⁴² Även produktiviteten inom industrin föll kraftigt i samband med produktionsnedgången under 2008 (ca 15 procent), men har därefter ökat successivt och var andra kvartalet 2010 nästan tillbaka på samma nivå som före krisen.

⁴³ Jämförelsen avser antalet sysselsatta andra kvartalet 2010 och tredje kvartalet 2008 justerat för säsongeffekter.

⁴⁴ I hushållstjänster ingår (enligt SNI 2002) bl.a. utbildning, vård och samhälleliga personliga tjänster. I företagstjänster ingår (enligt SNI 2002) bl.a. juridisk och ekonomisk konsultverksamhet, arkitekt- och reklambyråer och lokalvård.

planer och nyanmälda lediga platser, tyder på att sysselsättningen i branschen fortsätter att öka under andra halvåret 2010. Till följd av den starka efterfrågan på företagstjänster väntas även sysselsättningen öka starkt under 2011–2014.

Tabell 5.5 Sysselsättning i sektorer

Utfall för 2009, prognos för 2010–2014

	1000-tal perssooner 2009	Procentuell förändring					
		2009	2010	2011	2012	2013	2014
Näringslivet	3 067	-2,1	1,9	1,5	1,5	1,8	1,5
varav: Varusektorn	1 069	-6,7	1,7	1,0	-0,2	0,0	0,0
Tjänstesektorn	1 998	0,6	2,1	1,8	2,4	2,7	2,2
Offentlig sektor	1 305	-2,2	-1,2	0,1	0,7	0,4	0,4
varav: Staten	236	-1,6	2,2	-0,1	-0,5	-1,6	-1,2
Kommunsektorn	1 069	-2,4	-1,9	0,1	1,0	0,9	0,8
Ekonomi totalt ¹	4 482	-2,0	1,0	1,1	1,3	1,3	1,2

¹ I ekonomin totalt inkluderas även sysselsatta i hushållens icke vinstdrivande organisationer.

Källor: Statistiska centralbyrån (nationalräkenskaperna) och egna beräkningar.

Sammantaget motsvarar uppgången i sysselsättningen i hushålls- och företagstjänster ungefär två tredjedelar av den totala uppgången i näringslivet från 2010 till 2014. Även utvecklingen av antalet sysselsatta inom handeln blir viktig för återhämtningen i sysselsättningen. Samtidigt bedöms sysselsättningsuppgången i industrin bli svag de närmaste åren.

Sysselsättningen i kommunsektorn ökar de kommande åren

Sysselsättningen i kommunsektorn var som högst 2007, dvs. året innan finanskrisen inträffade (se diagram 5.19). En viktig förklaring till nedgången i sysselsättningen sedan dess är utfasningen av två arbetsmarknadspolitiska program (plusjobben och friåret). En annan viktig förklaring till nedgången i sysselsättningen är att delar av kommunsektorns tjänster, bl.a. utbildning, vård och omsorg, i allt större utsträckning tillhandahålls av företag i näringslivet (se fördjupningsrutan Sysselsättning och produktion av välfärdstjänster i kommunalt finansierad verksamhet i avsnitt 9). Antalet sysselsatta i näringslivet som är finansierade av kommunsektorn har ökat med omkring 10 000 personer under perioden 2007–2009.

Sammantaget har den totala kommunfinansierade sysselsättningen minskat med 33 000 personer under perioden 2007–2009 (se diagram

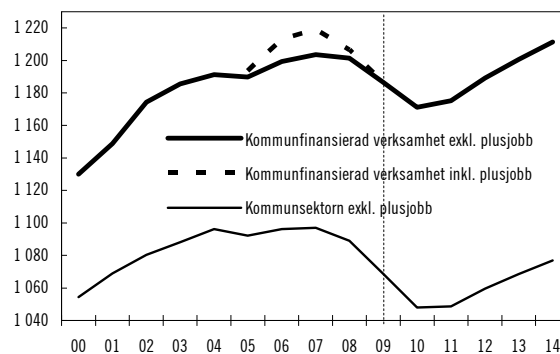
5.17). Samtidigt kan nedgången i den totala kommunfinansierade sysselsättningen, rensat för utfasningen av de arbetsmarknadspolitiska programmen, mellan 2007 och 2009 fullt ut förklaras av att kommunanställda i genomsnitt arbetar fler timmar 2009 jämfört med 2007. Att anställda i kommunsektorn i genomsnitt arbetar fler timmar får till följd att den totala kommunfinansierade sysselsättningen faller mellan 2007 och 2009 samtidigt som antalet arbetade timmar i kommunfinansierad verksamhet, dvs. produktionen av välfärdstjänsterna, ökar under samma period.

Antalet sysselsatta i näringslivet som är finansierade av kommunsektorn väntas fortsätta öka framöver, vilket bidrar till att dämpa sysselsättningsutvecklingen i kommunsektorn 2010–2014. Kortsiktsindikatorer för kommunsektorn, såsom varsel och lediga jobb, tyder på att sysselsättningsfallet upphör under andra halvåret 2010. Det tillfälliga statsbidraget som regeringen tillfört kommunsektorn 2011 tillsammans med de svagt ökade skatteintäkterna leder till att sysselsättningen bedöms börja öka något under 2011 (se tabell 5.5).

I takt med att konjunkturläget förbättras och skatteintäkterna ökar bedöms sysselsättningen i kommunsektorn fortsätta öka under 2012–2014. År 2014 bedöms ungefär 30 000 fler personer vara sysselsatta i kommunsektorn jämfört med 2010, samtidigt väntas den kommunfinansierade sysselsättningen i privat regi öka med ungefär 10 000 personer under motsvarande period.

Diagram 5.19 Sysselsättning i kommunsektorn

Tusental personer, årsvärden



Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Antalet arbetade timmar per sysselsatt ökar starkt 2010

Uppgången i antalet arbetade timmar under 2010 är större än den i antalet sysselsatta. Det beror på att företagen under 2010 kan möta den stigande efterfrågan genom att öka både antalet anställda och antalet arbetade timmar per anställd (ökad överenskommen arbetstid och övertid m.m.). Detta beror i sin tur på att företagen i konjunkturedgången anpassade antalet arbetade timmar mer än antalet sysselsatta, bl.a. genom avtal om arbetstidsförkortning. Under perioden 2011–2014 fortsätter antalet arbetade timmar per sysselsatta att öka ytterligare något, vilket framför allt beror på regeringens politik. Regeringens reformer påverkar inte enbart sysselsättningen, utan ökar även antalet personer i arbete genom att färre personer är sjukfrånvarande jämfört med utan reformerna. 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.

Arbetskraften ökar successivt framöver

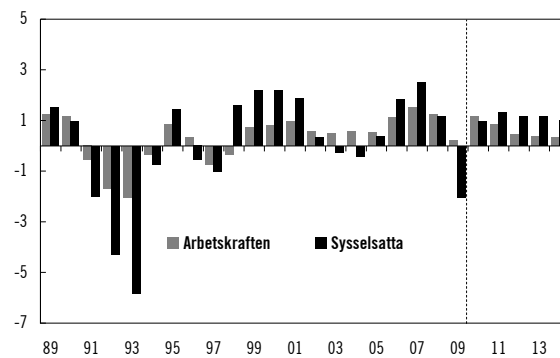
Arbetskraften utvecklades svagt 2009 och arbetskraften som andel av befolkningen minskade. Detta berodde på att den svagare efterfrågan försämrade chansen att få arbete, vilket bidrog till att fler lämnade och färre sökte sig in på arbetsmarknaden än vad som varit fallet utan krisen. I stället har fler påbörjat en reguljär utbildning och fler studerande har förlängt sina studier i väntan på att efterfrågan på arbetskraft ska bli större.⁴⁵ Även personer utanför arbetskraften som har velat arbeta men inte aktivt sökt arbete har ökat betydligt.⁴⁶

I samband med att efterfrågan på arbetskraft vände upp och sysselsättningen började öka i

slutet av 2009 ökade även arbetskraften och arbetskraftsdeltagandet starkt (se diagram 5.15). Under andra halvåret 2010 fortsätter arbetskraften att öka. Efter den stora uppgången av arbetskraften i konjunkturåterhämtningens inledningsfas bedöms arbetskraften öka långsammare framöver (se tabell 5.4 och diagram 5.20).

Diagram 5.20 Arbetskraften och sysselsatta

Årlig procentuell förändring



Anm.: Data avser åldersgruppen 15–74 år.

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Regeringens reformer bidrar till att arbetskraften ökar under perioden 2010–2014. Jobbskatteavdragen är särskilt viktiga eftersom de ökar incitamenten att söka arbete, vilket leder till att fler står till arbetsmarknadens förfogande under konjunkturuppgången (se avsnittet 1.8).

Arbetskraftens storlek och sammansättning påverkas även av demografiska förändringar. Under 2010–2014 ökar befolkningen i åldern 15–74 år. Men grupper med ett relativt högt arbetskraftsdeltagande minskar eftersom 40-talistgenerationen fortsätter att lämna arbetskraften, samtidigt som de stora födelsekullarna i början av 1990-talet, som har ett förhållandevis lågt arbetskraftsdeltagande, är på väg in. Detta gör att sammansättningen av befolkningen dämpar ökningen av arbetskraften under perioden 2010–2014.

Den konjunkturrella återhämtningen i arbetskraften tillsammans med regeringens reformer och den demografiska utvecklingen bedöms sammantaget leda till att antalet personer i arbetskraften stiger med drygt 110 000 personer från 2010 till 2014 (se diagram 5.20).

Arbetslösheten väntas bli 6 procent 2014

Till följd av den starka sysselsättningsuppgången under första halvåret 2010 har arbetslösheten

⁴⁵ 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 Arbetskraftsundersökningarna (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.

⁴⁶ Denna grupp tillhör inte arbetskraften då de inte söker arbete och därmed inte uppfyller villkoren för att betraktas som arbetslös.

börjat sjunka. Arbetslösheten bedöms bli 8,4 procent 2010, vilket motsvarar ungefär 420 000 personer (se tabell 5.4 och diagram 5.21).

Under perioden 2011–2014 fortsätter sysselsättningen att öka starkt och bidra till att arbetslösheten minskar ytterligare. Nedgången i arbetslösheten begränsas dock de närmaste åren av att även arbetskraften ökar. År 2014 bedöms arbetslösheten ha fallit till 6,0 procent.

Diagram 5.21 Arbetslöshet

Arbetslösa i procent av arbetskraften, årsvärden



Anm.: Data avser åldersgruppen 15–74 år.

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

År 2010 väntas knappt 190 000 personer delta i arbetsmarknadspolitiska program. Av dessa deltar runt 180 000 i utbildningsprogram som exempelvis jobb- och utvecklingsgarantin. De insatser som regeringen har genomfört inom arbetsmarknadsområdet bedöms leda till en minskad utslagning på arbetsmarknaden och därmed bidra till en varaktigt högre sysselsättning samt till en lägre jämviktsarbetslöshet.

5.5 Löner

Lönerna ökar långsamt de kommande åren

Avtalsrörelsen 2010 omfattar ungefär 3,3 miljoner arbetstagare. De nya centrala avtalen gäller huvudsakligen från och med det andra kvartalet 2010 fram till och med det första kvartalet 2012. Avtalen har varit relativt homogena sett till den totala löneökningen under avtalsperioden. Där- emot skiljer sig avtalen till viss del åt mellan branscher bl.a. beroende på om den huvudsakliga löneökningen kommer i början eller i slutet av avtalsperioden. Till exempel ger de centrala kommunala avtalen betydligt högre löneök-

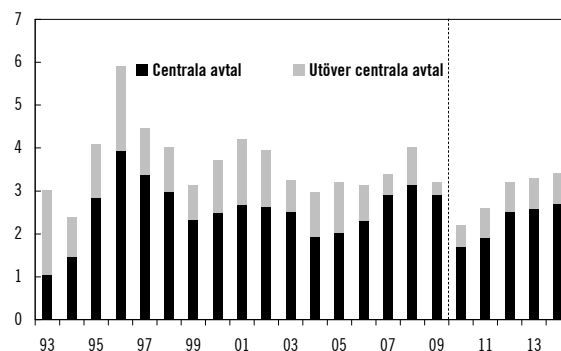
ningar det första avtalsåret och skiljer sig därmed relativt mycket mot avtalen inom industrin som då ger relativt låga löneökningar.

Det svaga resursutnyttjandet på arbetsmarknaden avspeglas tydligt i de avtalade löneökningarna. Dessa är betydligt lägre än de som förhandlades fram under 2007 års avtalsrörelse. En preliminär sammanställning av de största avtalen indikerar att de centralt avtalade löneökningarna i näringslivet blir 1,7 respektive 1,9 procent 2010 och 2011. Även löneökningarna utöver de centrala avtalen väntas bli relativt måttliga de kommande åren till följd av det låga resursutnyttjandet på arbetsmarknaden. Sammantaget bedöms lönerna i näringslivet öka med 2,2 procent 2010 för att sedan stiga med 2,6 procent 2011, enligt konjunkturlönestatistikens definition.

När nya centrala avtal ska förhandlas fram nästa gång, kring årsskiftet 2011/2012, har konjunkturläget förbättrats. Löneökningarna antas därför bli högre i nästa avtalsrunda och väntas öka med totalt 3,2 procent 2012. Under 2013 och 2014 har konjunkturläget förbättrats ytterligare och lönerna antas då öka med 3,3 respektive 3,4 procent (se diagram 5.22).

Diagram 5.22 Centrala avtal och löneökning

Årlig procentuell förändring



Källor: Medlingsinstitutet och egna beräkningar.

Ovanligt stora skillnader mellan olika lönemått under 2010

Löneutvecklingen mäts både av den s.k. konjunkturlönestatistiken och inom nationalräkenskaperna. Lönemåtten skiljer sig definitionsmässigt åt genom att olika typer av ersättningar såsom bonusersättning, semesterersättning m.fl. ingår i nationalräkenskapernas lönemått men inte i konjunkturlönestatistiken. Dessutom inkluderas olika skattepliktiga förmåner samt den

sjuklön som arbetsgivarna betalar i nationalräkenskaperna. Nationalräkenskapernas lönemått är därmed mer omfattande än konjunkturlöne-statistiken.

Under första halvåret 2010 visade utfallen för de båda lönemåtten på ovanligt stora skillnader. Löneökningarna enligt nationalräkenskaperna var betydligt lägre än enligt konjunkturlöne-statistiken. En förklaring till detta är att bonusbetalningar och skattepliktiga förmåner kraftigt minskade till följd av den svaga konjunkturen. En annan förklaring är att de tillfälliga så kallade krisavtalen inom industrin avslutades under perioden. Dessa avtal innebar att företagen tillfälligt fick möjlighet att anpassa produktionen till den svagare efterfrågan genom att dra ned arbetstiden utan full löneersättning. Avtalen innebar dock att löneersättning utgick med 80 procent oavsett storleken på arbetstidsförkortningen i företagen. Då många företag drog ned arbetstiden betydligt mer än 20 procent innebar detta en kraftig löneökning per timme för arbetstagarna under perioden med krisavtal. När krisavtalen avslutades under inledningen av 2010 minskade istället timlönerna kraftigt i dessa företag, vilket löneutvecklingen enligt nationalräkenskaperna visar men inte konjunkturlöne-statistiken.

Sammantaget bedöms timlönen enligt nationalräkenskaperna öka med 0,9 procent 2010, vilket är 1,6 procentenheter långsammare än ökningen av timlönen enligt konjunkturlöne-statistikens definition (se tabell 5.6).

Tabell 5.6 Löner och inflation

Procentuell förändring. Utfall för 2009, prognos för 2010-2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Timlön, KL ¹	3,4	2,5	2,6	3,1	3,3	3,4
Timlön, NR ²	3,0	0,9	2,4	3,1	3,4	3,6
KPI ³	-0,3	1,2	1,5	1,9	2,4	2,6
KPIF ^{3,4}	1,9	2,0	0,9	1,2	1,9	2,2

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.

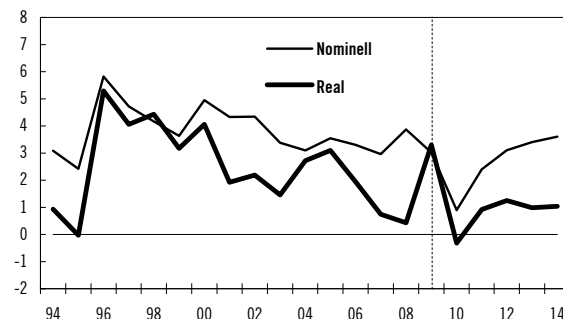
Källor: Statistiska centralbyrån, Arbetsförmedlingen, Medlingsinstitutet och egna beräkningar.

Den reala lönen, dvs. löneökningen efter att hänsyn tagits till den allmänna prisutvecklingen enligt konsumentprisindex (KPI), sjunker 2010 till följd av att den nominella löneökningen väntas bli låg. De kommande åren kommer dock reallönen att öka (se diagram 5.23) på grund av att prisutvecklingen blir lägre än de nominella

löneökningarna. Reallöneökningen förväntas dock bli något lägre än det historiska genomsnittet de närmaste åren.

Diagram 5.23 Reallön och nominell lön

Årlig procentuell förändring



Anm.: Reallön är nominell löneökning enligt nationalräkenskaperna deflaterad med KPI-inflation.

Källor: Statistiska centralbyrån, Medlingsinstitutet och egna beräkningar.

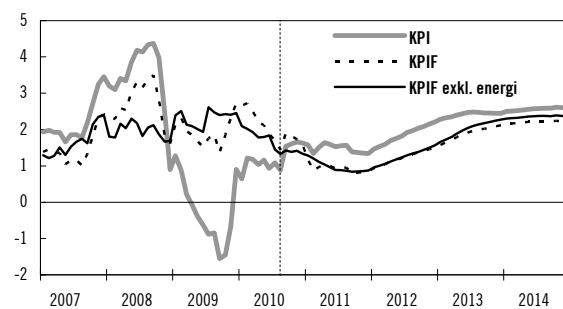
5.6 Inflation och reporänta

Inflationen enligt KPI sjönk kraftigt under 2009, framför allt på grund av att bolåneräntorna föll till följd av Riksbankens sänkningar av reporäntan i kölvattnet av finanskrisen. Från slutet av 2009 har KPI-inflationen varit cirka 1 procent.

Inflationen exklusive effekter från räntor och energi har däremot varit förhållandevis stabil kring 2 procent de senaste åren, trots det låga resursutnyttjandet i ekonomin (se diagram 5.24). Anledningen till det är att företagets kostnader har stigit relativt mycket.

Diagram 5.24 KPI, KPIF och KPIF exklusive energi

Procentuell förändring jämfört med motsvarande månad föregående år



Anm.: KPIF (KPI med fast ränta) är ett av Riksbankens definierade mått på underliggande inflation. KPIF beräknas genom att den del av förändringen i hushållens räntekostnader för egnahem som beror på förändrade räntesatser hålls konstant.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Lågt inflationstryck de kommande åren

De närmaste åren dämpas inflationen mätt som KPIF, dvs. KPI med konstanta bolåneräntor. Den viktigaste anledningen till detta är att priserna på varor och tjänster ökar långsammare framöver till följd av att företagens kostnader per producerad enhet sjunker. De inhemska kostnaderna dämpas både på grund av att produktiviteten blir högre och på grund av att företagens arbetskostnader ökar i långsammare takt. Kostnaden per producerad enhet, den s.k. enhetsarbetskostnaden, sjunker kraftigt 2010 och stiger långsamt under 2011 och 2012 (se diagram 5.25). Varupriserna dämpas mer än tjänstepriserna eftersom produktiviteten väntas växa snabbare i de varuproducerande branscherna än i de tjänsteproducerande branscherna. Även kostnaderna för att importera varor och tjänster väntas sjunka ytterligare framöver i takt med att kronan fortsätter att stärkas.

Företagens inflationsförväntningar, enligt Konjunkturinstitutets barometer, stödjer bilden av en dämpad prisutveckling det kommande året.

Eftersom priserna på varor och tjänster⁴⁷, som utgör den huvudsakliga delen av samtliga konsumentpriser, ökar måttligt framöver blir också den underliggande inflationen relativt låg 2011 och 2012. En stark efterfrågan i kombination med att företagens kostnader ökar något snabbare på grund av högre löneökningar och något lägre produktivitetsoökningar, leder till att priserna på varor och tjänster ökar något snabbare 2013–2014.

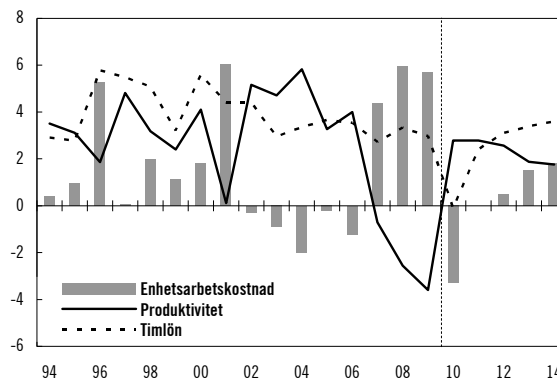
Sammantaget leder detta till att den underliggande inflationen mätt med KPIF kommer att ligga i linje med Riksbankens inflationsmål på 2 procent först under 2013 (se diagram 5.24).

Inflationen mätt med KPI ökar något mera än inflationen mätt med KPIF från andra halvåret 2010 till 2014 eftersom hushållens räntekostnader stiger i takt med successivt högre bolåneräntor. På lång sikt, då effekten av ändrade räntesatser inte längre påverkar KPI, sammanfaller inflationen enligt KPI och KPIF.

⁴⁷Med varor och tjänster menas varor exklusive energi (framför allt drivmedel och hushållsel) och tjänster exklusive boende (t.ex. räntor, hyror och reparationskostnader). Detta aggregat utgör cirka 70 procent av samtliga konsumentpriser.

Diagram 5.25 Enhetsarbetskostnad, produktivitet och timlön

Årlig procentuell förändring



Anm.: Samtliga variabler avser näringslivet, timlön enligt nationalräkenskaperna. Källor: Statistiska centryrån och egna beräkningar.

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 juli 2010 började Riksbanken höja reporäntan till följd av den snabba återhämtningen i ekonomin. Riksbanken väntas fortsätta att höja reporäntan ytterligare i takt med att resursutnyttjandet och inflationen successivt stiger. Penningpolitiken är dock fortfarande expansiv de kommande åren. Under 2014, när ekonomin börjar närma sig jämvikt, bedöms reporäntan uppgå till 3,75 procent.

5.7 Risker och alternativscenarier⁴⁸

Riskerna för en svagare utveckling dominerar

Osäkerheten är stor om den framtida konjunkturutvecklingen i Sverige och i omvärlden. Det är också oklart hur krisen har påverkat ekonomins funktionssätt och därmed hur den har påverkat den långsiktigt hållbara tillväxttakten i ekono-

⁴⁸I 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.

min. Riskerna för en svagare utveckling än i huvudscenariot dominerar.

Det finns bl.a. en betydande risk att de statsfinansiella problemen i omvärlden kommer att dämpa konjunkturåterhämtningen mer än vad som förutses i huvudscenariot. De statsfinansiella problemen med stora underskott i många länder kan leda till att hushåll och företag i dessa länder blir mer försiktiga än vad som antas i huvudscenariot när de nu aviserade finanspolitiska åtstramningarna blir kännbara för hushållen. En sådan utveckling leder till lägre tillväxt och en svagare arbetsmarknad i omvärlden. Som illustreras i alternativscenariot 1 skulle en svagare internationell utveckling leda till en lägre tillväxt och en högre arbetslöshet i Sverige de närmaste åren än vad som förutses i huvudscenariot.

Men utvecklingen kan bli sämre än alternativscenariot 1. I värsta fall skapar de statsfinansiella problemen en förnyad finansiell oro som leder till en utveckling som påminner om den som var hösten 2008. I ett sådant läge blir det bl.a. avsevärt svårare och dyrare för hushåll och företag att låna pengar och för skuldsatta länder att omätta sina lån. Det skulle leda till en betydligt svagare utveckling i omvärlden, framför allt i Europa, och därmed också Sverige.

Det finns även vissa risker kopplade till europeiska bankers finansieringskostnader. Likviditetssituationen för de europeiska bankerna har lättat jämfört med den situation som rådde under den senare delen av våren, men läget har ännu inte normaliserats. Dock finns det kvarstående risker med finansieringen för de europeiska bankerna och företagen kopplade till ett stort finansieringsbehov framöver, inte minst för de länder som har stora statsfinansiella underskott.

Samtidigt är det möjligt att återhämtningen går snabbare än vad som förutses i huvudscenariot. Framåtblickande indikatorer för både hushållen och företagen är mycket positiva. Om dessa förväntningar realiserar fullt ut kan återhämtningen under hösten 2010 bli starkare än vad som antas i huvudscenariot. I ett sådant scenario finns det dock en risk att det under de närmaste åren uppstår brist på arbetskraft i vissa sektorer.

Vidare råder det stor osäkerhet om hur mycket lediga resurser det finns i ekonomin och vilka effekt finanskrisen har haft på den långsiktigt hållbara produktionsnivån (se fördjupningsrutan Fortsatt lågkonjunktur de närmaste åren trots hög BNP-tillväxt). I huvudscenariot antas

att en relativt stor del av fallet i produktionen de senaste åren är temporärt. Detta innebär att den ökade efterfrågan under 2010 och 2011 till stor del kan mötas med ökad produktivitet. Om produktivetsfallet i större utsträckning beror på en permanent störning kommer den ökade efterfrågan i mindre utsträckning kunna mötas med ökad produktivitet. Detta skulle kunna medföra en starkare arbetsmarknadsutveckling på kort sikt, med högre sysselsättning och lägre arbetslöshet som följd. En lägre potentiell produktivitet skulle dock leda till en lägre BNP-nivå på sikt.

Som illustreras i alternativscenariot 2 skulle en snabbare återhämtning i kombination med en lägre potentiell produktivitet leda till en betydligt starkare arbetsmarknadsutveckling under 2010 och 2011 än vad som förutses i huvudscenariot. Samtidigt leder den starkare återhämtningen till betydande brist på arbetskraft redan under 2012, vilket i sin tur innebär att produktionsökningen dämpas under 2013 och 2014.

Alternativscenariot 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 alternativscenariot antas den globala återhämtningen bli svagare än i huvudscenariot, bl.a. till följd av att konsolideringen av de offentliga finanserna i många länder dämpar återhämtningen mer än vad som förutses i huvudscenariot.

Svensk ekonomi påverkas på flera sätt av en svagare utveckling i omvärlden. För det första utvecklas efterfrågan på svensk export svagare än i huvudscenariot, vilket även dämpar investeringarna. För det andra leder de negativa signalerna från omvärlden till att hushållen blir mer pessimistiska, vilket bidrar till att hushållens konsumtion dämpas.

Sammantaget innebär detta att BNP ökar betydligt långsammare 2011 och 2012 än i huvudscenariot (se tabell 5.7 och diagram 5.26).

Tabell 5.7 Nyckeltal, alternativscenari 1 med svagare internationell utveckling

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

	2010	2011	2012	2013	2014
BNP	4,4 (4,8)	2,3 (3,7)	2,7 (3,4)	3,9 (3,3)	3,8 (2,8)
Arbetade timmar	1,7 (1,9)	0,2 (1,1)	0,7 (1,4)	1,6 (1,5)	2,2 (1,3)
Sysselsättning ¹	0,9 (1,0)	0,1 (1,1)	0,6 (1,2)	1,3 (1,3)	2,2 (1,2)
Arbetslöshet ^{1,2}	8,5 (8,4)	8,8 (8,0)	8,6 (7,4)	7,8 (6,7)	6,5 (6,0)
BNP-gap ³	-3,4 (-3,3)	-3,7 (-2,5)	-3,1 (-1,6)	-2,4 (-1,1)	-0,8 (-0,5)
Reporänta ⁴	1,25 (1,25)	1,50 (2,25)	2,00 (3,25)	2,50 (3,50)	3,75 (3,75)
Timlön ⁵	2,4 (2,5)	2,4 (2,6)	2,6 (3,1)	2,9 (3,3)	3,2 (3,4)
KPI ⁶	1,0 (1,2)	1,1 (1,5)	1,2 (1,9)	2,1 (2,4)	2,6 (2,6)
Finansiellt sparande ⁷	-1,3 (-1,3)	-0,8 (-0,4)	0,4 (1,0)	1,5 (2,0)	2,5 (2,9)

¹ 15–74 år.

² I procent av arbetskraften.

³ Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP.

⁴ Slutkurs.

⁵ Timlön enligt konjunkturlönestatistiken.

⁶ Årsgenomsnitt.

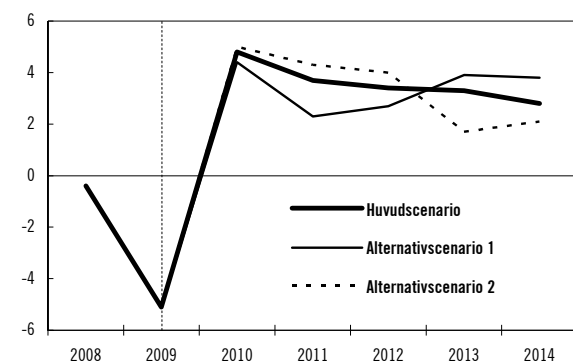
⁷ Procent av BNP.

Källa: Egna beräkningar.

Den svagare återhämtningen innebär att resursutnyttjandet blir lägre än i huvudscenariot under hela perioden 2010–2014. Den lägre efterfrågan bidrar till att sysselsättningsstillväxten blir lägre och att arbetslösheten blir betydligt högre än vad som förutses i det mest troliga scenariot (se tabell 5.7). År 2012 är arbetslösheten 1,2 procentenheter högre än i huvudscenariot.

Diagram 5.26 BNP-tillväxt

Årlig procentuell förändring

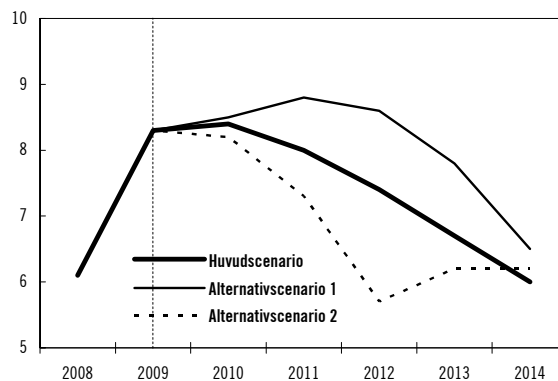


Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Lägre resursutnyttjande, både i Sverige och utomlands, innebär att inflationstrycket dämpas. Som en följd av det lägre inflationstrycket i kombination med det lägre resursutnyttjandet höjer Riksbanken reporäntan i en långsammare takt än i huvudscenariot.

Diagram 5.27 Arbetslöshet

Arbetslösa i procent av arbetskraften, årsvärden



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

På längre sikt kommer en gradvis återhämtning i omvärlden 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 från och med 2013 leder till att sysselsättningen ökar fortare än i huvudscenariot och att arbetslösheten minskar (se tabell 5.7 och diagram 5.27). Omkring 2016 har huvuddelen av effekterna av konjunkturförsvagningen ebbat ut i detta scenario, vilket är ca två år senare än i huvudscenariot. Den långsiktiga BNP-nivån och sysselsättningsnivån är dock något lägre än i huvudscenariot. Det beror dels på att den fördjupade krisen leder till en lägre kapitalstock till följd av bl.a. högre kapitalkostnader, dels på att sysselsättningsnivån blir lägre till följd av en viss permanent utslagning från arbetsmarknaden.

Svagare efterfrågan i kombination med högre arbetslöshet leder till att de offentliga finanserna försämras jämfört med huvudscenariot. Försvagningen beror framför allt på att inkomstskatterna utvecklas svagare i detta scenario.

Alternativscenari 2: Snabbare återhämtning

I detta alternativscenari antas att återhämtningen blir snabbare och starkare än i huvudscenariot. Framåtblickande indikatorer för både hushållen och företagen är mycket positiva och

om dessa förväntningar realiserar fullt ut kan BNP-tillväxten under hösten 2010 bli starkare än vad som antas i huvudscenariot. Förutsättningarna för en starkare återhämtning även under 2011 är goda. Hushållen har ett högt sparande samtidigt som disponibelinkomsten ökar i god takt. Dessutom är optimismen om framtiden hög, vilket medför att sparandet kan minska mer än vad som förutses i huvudscenariot.

Den starkare inhemska efterfrågan i kombination med en något högre efterfrågan på svenska exportvaror medför att BNP-tillväxten blir högre 2010–2012. Den starkare efterfrågan i kombination med att den potentiella produktiviteten bedöms vara något lägre i detta scenario, medför att arbetsmarknaden utvecklas betydligt starkare i detta scenario de närmaste åren jämfört med utvecklingen i huvudscenariot. Sysselsättningstillväxten blir betydligt högre och arbetslösheten blir lägre än vad som förutses i det mest troliga scenariot (se tabell 5.8). År 2012 är arbetslösheten 1,7 procentenheter lägre än i huvudscenariot.

En starkare arbetsmarknad och en högre konsumtion leder till högre skatteintäkter och att de offentliga finanserna förbättras.

Samtidigt innebär den starkare BNP-tillväxten i kombination med den lägre potentiella produktionsnivån att resursutnyttjandet stiger snabbt och under 2012 finns en betydande brist på arbetskraft i många sektorer. Den höga efterfrågan och bristen på arbetskraft driver upp priser och löner, vilket leder till att Riksbanken höjer räntan betydligt snabbare och mer än vad som förutses i huvudscenariot. Högre inflation och räntor i kombination med sämre arbetsmarknadsutsikter dämpar hushållens konsumtion markant. Högre räntor och löneökningar

leder även till att exportföretagens konkurrenssituation försämras. Exporten utvecklas därför svagare än i huvudscenariot under 2012–2014.

Sammantaget leder detta till att BNP-tillväxten dämpas under 2013 och 2014. Den svagare produktionen medför att sysselsättningsuppgången upphör och att arbetslösheten stiger under 2013.

Tabell 5.8 Nyckeltal, alternativscenario 2 med snabbare återhämtning

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

	2010	2011	2012	2013	2014
BNP	5,0 (4,8)	4,2 (3,7)	4,0 (3,4)	1,7 (3,3)	2,1 (2,8)
Arbetade timmar	2,0 (1,9)	1,5 (1,1)	2,7 (1,4)	0,3 (1,5)	0,8 (1,3)
Sysselsättning ¹	1,2 (1,0)	1,7 (1,1)	2,5 (1,2)	-0,1 (1,3)	0,5 (1,2)
Arbetslöshet ^{1,2}	8,2 (8,4)	7,3 (8,0)	5,7 (7,4)	6,2 (6,7)	6,2 (6,0)
BNP-gap ³	-2,8 (-3,3)	-1,1 (-2,5)	0,8 (-1,6)	-0,3 (-1,1)	-0,3 (-0,5)
Reporänta ⁴	1,25 (1,25)	3,25 (2,25)	4,25 (3,25)	3,75 (3,50)	3,75 (3,75)
Timlön ⁵	2,6 (2,5)	2,8 (2,6)	3,7 (3,1)	3,5 (3,3)	3,2 (3,4)
KPI ⁶	1,4 (1,2)	1,9 (1,5)	2,7 (1,9)	2,1 (2,4)	2,4 (2,6)
Finansiellt sparande ⁷	-1,2 (-1,3)	-0,2 (-0,4)	1,6 (1,0)	2,1 (2,0)	2,8 (2,9)

¹ 15–74 år.

² I procent av arbetskraften.

³ Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP.

⁴ Slutkurs.

⁵ Timlön enligt konjunkturlönestatistiken.

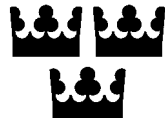
⁶ Årsgenomsnitt.

⁷ Procent av BNP.

Källa: Egna beräkningar.

6

Skattefrågor



6 Skattefrågor

Sammanfattning

- Skatten för pensionärer sänks med ytterligare 2,5 miljarder kronor utöver de 5 miljarder kronor som aviserades i 2010 års ekonomiska vårproposition.
 - En skattefrihet för alkohol i förmånsbilar införs.
 - Beskattningen av värdepapper bör förenklas och beskattningen av investeringsfonder reformeras.
 - Schablonavdraget vid andrahandsuthyrning av bostäder höjs från 12 000 kronor till 18 000 kronor.
 - Utredningar om fastighetstaxering och nystartzoner aviseras.
 - Arbetet med effektivare skatter på klimat- och energiområdet fortsätter.
 - Utvidgad skattefrihet vid låginblandning av biodrivmedel införs från 1 januari 2011.
 - Förutsättningarna för att till kommuner delegera rätten att föreskriva om trängsel-skatt samt vissa frågor relaterade till uttaget av skatten, utreds.
 - Skattestrukturen för cigaretter reformeras av folkhälsoskäl.
 - Arbetet med hur den ideella sektorn ska behandlas i mervärdesskattehänseende fortsätter.
 - Stödet för skatteforskning fortsätter.
-

Regeringen redovisar i det följande ett antal åtgärder på skatte- och avgiftsområdet med

effekter för budgetåret 2011 och framåt. Reformambitionerna på skatteområdet för mandatperioden har redovisats i finansplanen (avsnitt 1) och behandlas inte i detta huvudavsnitt. I ett avslutande avsnitt redovisas de offentligtfinansiella effekterna av de skatte- och avgiftsförslag som lämnas eller aviseras i denna proposition.

Beredningen av förslagen

För de ärenden där förslag lämnas finns lagförslag i avsnitt 3. Lagförslagen avseende förändringar av socialavgiftsnivåerna har beretts under hand med Skatteverket. Lagförslagen om ytterligare skattesänkning för pensionärer och om höjt schablonavdrag vid andrahandsuthyrning av bostäder har remitterats.

Lagrådet

De lagförslag som lämnas är enligt regeringens mening av sådan enkel beskaffenhet att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse.

6.1 Riktlinjerna för skattepolitiken, särskilt frågan om enhetlig beskattning

Riksdagen antog våren 2008 riktlinjer för skattepolitiken i form av ett antal hållpunkter och ett antal krav (prop. 2007/08:100, avsnitt 5.3, bet. 2007/08:FiU20, rskr. 2007/08:259). Genom fem hållpunkter inriktas skattepolitiken på att stödja de övergripande målen för regeringens ekonomiska politik som exempelvis

en varaktigt högre sysselsättning och en högre generell och rättvist fördelad välfärd. Därutöver ska skattepolitiken utformas så att den tillgodoser fem krav som ställs på de svenska skattereglerna i en allt mer globaliserad värld.

I budgetpropositionerna för 2009 och 2010 redovisades riktlinjerna återigen och relaterades då också till aktuella åtgärder på skatte- och avgiftsområdet. I årets budgetproposition har några av riktlinjerna redan berörts i finansplanen; de om goda villkor för varaktigt hög sysselsättning och för företagande och investeringar samt de om vikten av hållbara regler i förhållande till EU.

Riksrevisionens granskningsrapport (RiR 2010:11) Enhetlig beskattning

Riktlinjen om generella och tydliga regler har uppmärksamats av Riksrevisionen i den särskilda granskningsrapport, Enhetlig beskattning (RiR 2010:11) som överlämnades till regeringen den 20 maj 2010.

Riksrevisionens granskning har gällt hur regeringen redovisat och motiverat avvikelser från principen om en enhetlig beskattning vid förändringar i skattesystemet. Däremot har Riksrevisionen inte bedömt förslagets ekonomiska effekter i olika avseenden.

Vid sin granskning har Riksrevisionen bland annat funnit att när avvikelser från enhetlighet föreslagits har detta endast i undantagsfall kommenterats av regeringen, att introducerade avvikelser i efterhand ändå inlemmats i den redovisning av skatteutgifterna som regeringen årligen lämnar och att principen om enhetlighet tolkas på varierande sätt.

Mot bakgrund av gjorda observationer rekommenderas regeringen i granskningsrapporten (RiR 2010:11, s. 66) följande:

”När avvikelser från principen om enhetlighet föreslås bör detta tydligt framgå i propositionerna. Nackdelar med att avvika från en enhetlig beskattning bör ställas mot de fördelar som regeländringen förväntas innebära. Det bör också tydligt framgå om avvikelserna är att betrakta som en skatteutgift eller inte.”

Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning och särskilt den diskussion som förs kring olika avvägningsfrågor i skattepolitiken, särskilt hur principen om enhetlighet ska utformas och tillämpas i en situation där skattepolitiken också ska bidra till centrala

ekonomisk-politiska mål som exempelvis att stärka den varaktiga sysselsättningen.

Regeringen har sedan 1996 – och sedan 2008 i en skrivelse – till riksdagen rapporterat om s.k. skatteutgifter. För regeringen är den redovisningen ett viktigt instrument när det gäller att för riksdagen redovisa avvikelser från en norm om enhetlighet. I den proposition om reformerad budgetlag som regeringen senare under hösten 2010 avser att lämna till riksdagen kommer också att föreslås att det skrivs in i lagen att regeringen varje år ska lämna en skatteutgiftsredovisning.

Frågan om hur enhetlighet i skattereglerna ska avvägas mot önskemålen om en samhälls-ekonomiskt effektiv beskattning via påverkan på individers och företags beteende kan inte besvaras på något enkelt och entydigt sätt. Mot denna bakgrund bedrivs inom Finansdepartementet ett arbete med att komplettera gällande praxis för redovisning av skatteutgifter baserad på en enhetlighetsnorm med en analys av hur denna norm förhåller sig till önskemålen om en samhälls-ekonomiskt effektiv beskattning. Det handlar om att utveckla indikatorer för samhälls-ekonomisk effektivitet som kan komplettera gällande redovisning. Det bör noteras att det just handlar om att komplettera redovisningen, inte att förändra den grundläggande normen om enhetlig beskattning. En alternativ norm, exempelvis grundad i teorier om optimal beskattning, skulle vara svår att tillämpa bland annat på grund av betydande mätproblem. Ett sådan norm riskerar också att bli instabil och förändras i takt med nya ekonomiska bedömningar av exempelvis priskänsligheten på olika delmarknader. Därmed skulle informationsvärdet av redovisningen till riksdag och allmänhet kunna sjunka.

Regeringen kommer i det fortsatta arbetet med olika förslag på skatte- och avgiftsområdet att ta fasta på Riksrevisionens önskemål om större transparens i redovisning av motiv m.m. Arbetet med att komplettera redovisningen av skatteutgifter kommer också att bidra till ökad tydlighet i avvägningen mellan var för sig angelägna önskemål samt kraven på skattepolitiken.

6.2 Skatter på arbetsinkomster – förvärsinkomstbeskattningen

6.2.1 Effekter av jobbskatteavdrag m.m.

Att långsiktigt öka sysselsättningen är avgörande för att skapa god tillväxt och uthålliga offentliga finanser. I takt med att befolkningen åldras krävs fler i arbete och fler arbetade timmar för att undvika framtida skattehöjningar och utgiftsbesparingar. En sänkning av inkomstskatten bör därför utformas så att effekten blir att fler vill gå från icke-arbete till arbete, fler vill gå från deltid till heltid och att utbildning blir mer lönsamt.

Skatten på förvärsinkomster kan sänkas via ett höjt grundavdrag, utökat jobbskatteavdrag, höjning av den nedre eller övre skiktgränsen eller sänkta statliga inkomstskattesatser. Jobbskatteavdraget är den hittills viktigaste reformen i regeringens strävan att få fler personer i arbete. Jobbskatteavdraget infördes den 1 januari 2007 och har därefter förstärkts i tre steg. Den sammanlagda offentligfinansiella effekten uppgår till ca 70 miljarder kronor.

Enligt Finansdepartementets tidigare analyser beräknas jobbskatteavdraget öka sysselsättningen med ca 75 000 personer på lång sikt. Konjunkturinstitutet, Riksrevisionen och Finanspolitiska rådet anser att jobbskatteavdraget är en effektiv åtgärd för att öka sysselsättningen.

Som en del av utvecklingsarbetet vid Finansdepartementet har de ekonomiska effekterna av ytterligare förändringar i jobbskatteavdraget och den statliga inkomstskatten analyserats. Resultatet av denna analys sammanfattas i fördjupningsrutan "Effekter av förstärkt jobbskatteavdrag och sänkt statlig inkomstskatt", se nästa sida. Analyserna visar att ytterligare förstärkningar av jobbskatteavdraget och en ytterligare sänkning av den statliga inkomstskatten är fortsatt effektiva åtgärder för att öka arbetsutbudet.

En fördjupad redovisning kommer att lämnas i en rapport som avses publiceras senare under hösten 2010.

Riksrevisionens granskningsrapport (RiR 2009:20) Jobbskatteavdraget

Riksrevisionen har granskat jobbskatteavdragets förutsättningar att vara en effektiv reform för att öka arbetsutbudet. Dessutom har regeringens

underlag för bedömningar av jobbskatteavdragets förväntade effekter på arbetsutbudet granskats.

Regeringen välkomnar granskningen och ser positivt på Riksrevisionens bedömning att jobbskatteavdraget har potential att nå målet om att på lång sikt öka arbetsutbudet. I granskningsrapporten pekar Riksrevisionen emellertid på att propositionerna inte innehåller jämförelser med tidigare egna bedömningar om reformeffekter. Vidare anser Riksrevisionen att olika begrepp används på ett otydligt sätt i budgetpropositionerna. Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att utveckla redovisningen och förtydliga definitionerna av begrepp som används i samband med redogörelsen av reformeffekter.

Regeringen anser att det är viktigt att redogörelsen för jobbskatteavdraget och dess reformeffekter är tydlig. Därför strävar regeringen efter att använda etablerade begrepp i budgetpropositionerna, där aviseringar av kommande förslag görs. En mer djupgående analys av förslagen görs därefter i de efterföljande särpropositionerna. Metoderna som används för att beräkna de förväntade effekterna av jobbskatteavdraget har utvecklats och förbättrats sedan det andra steget infördes. Av den anledningen är det svårt att göra jämförelser med tidigare gjorda bedömningar.

Riksrevisionen anser vidare att allmänhetens kännedom om jobbskatteavdraget är låg och rekommenderar därför att regeringen ger Skatteverket ett särskilt uppdrag att informera allmänheten om jobbskatteavdraget.

Regeringen instämmer i att en ökad kännedom om jobbskatteavdraget hos allmänheten är angelägen. I Skatteverkets uppdrag ingår att informera allmänheten om nya skatteregler. När det gäller jobbskatteavdraget har Skatteverket information om detta på sin hemsida och i broschyren "Dags att deklarerar". Dessutom informerar Skatteverket om storleken på det jobbskatteavdrag som getts den skattskyldige i den preliminära skatteuträkning som bifogas inkomstdeklarationen. Mot denna bakgrund anser regeringen att något särskilt uppdrag till Skatteverket inte är nödvändigt.

Effekter av förstärkt jobbskatteavdrag och sänkt statlig inkomstskatt

Arbetsutbudseffekter och självfinansieringsgrad

När man diskuterar arbetsutbudseffekter av inkomstskatteförändringar skiljer man vanligtvis på effekten längs den s.k. extensiva marginalen, vilket är effekten på arbetskraftsdeltagande, och den intensiva marginalen, dvs. arbetad tid bland de som redan arbetar. Den totala arbetsutbudseffekten beror på båda dessa effekter. Effekten på den extensiva marginalen är positiv vid en skattesänkning på arbetsinkomster då det blir relativt sett mer fördelaktigt att arbeta.

Effekten på den intensiva marginalen är mindre självklar. Å ena sidan innebär ökade nettoinkomster att fler upplever att de har råd att arbeta mindre. Å andra sidan medför en marginalskattesänkning att nettotimlönen stiger och att vissa därför vill arbeta mer. Den totala effekten beror på vilken av dessa två effekter som är störst. Detta beror i sin tur på hur skattesänkningen utformas.

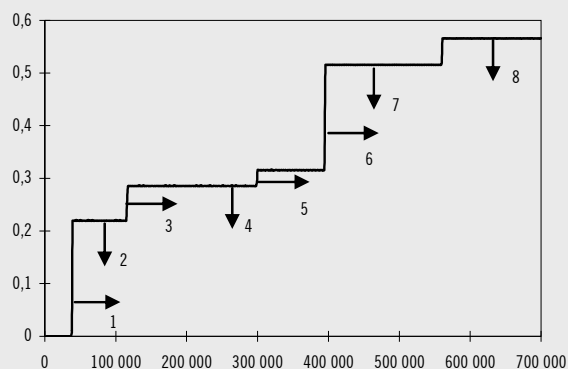
Arbetsutbudseffekterna av förstärkt jobbskatteavdrag och sänkt statlig skatt har simulerats med mikrosimuleringsmodellen FASIT⁴⁹. Åtta parametrar i skattesystemet har analyserats var för sig utifrån effekter på arbetsutbud, inkomstfördelning och självfinansieringsgrad⁵⁰. Fem av parametrarna (1 till 5) förändrar utformningen av jobbskatteavdraget. Tre (6 till 8) rör den statliga inkomstskatten. Hur dessa parametrar påverkar marginalskatten på arbetsinkomster åskådliggörs i diagram 6.1.

⁴⁹ För en närmare beskrivning av arbetsutbudsmodellen, se Arbetsutbudseffekter av reformer på inkomstskatteområdet 2007–2009, Rapport från Ekonomiska avdelningen på Finansdepartementet 2009:1, Regeringskansliet.

⁵⁰ Självfinansieringsgraden mäter hur stor del av den direkta kostnaden som på lång sikt återfås genom minskade offentliga utgifter och ökade skatteintäkter. När individer som inte har arbetat börjar arbeta minskar de offentliga utgifterna (t.ex. a-kassa och försörjningsstöd) och skatteintäkterna ökar. Även ökat arbetsutbud bland dem som redan arbetar leder till ökade skatteintäkter.

Diagram 6.1 Marginalskatt på arbetsinkomster 2011 med de åtta parametrarna markerade i figuren

Marginalskatt vid olika arbetsinkomster



Källa: Egna beräkningar.

I simuleringarna ändras en parameter åt gången och i tabell 6.1 visar resultaten från respektive simulering. Skattesänkningen uppgår till 5 miljarder kronor i samtliga fall utom för parameter 8, den övre statliga inkomstskatten, där kostnaden är 4,4 miljarder kronor.⁵¹

Tabell 6.1 Procentuell förändring: Sysselsatta, arbetstid och årsarbetstimmar. Självfinansieringsgrad i procent.

Parameter	Sysselsatta	Medelarbets-tid för redan sysselsatta	Årsarbets-timmar	Själv-finansierings-grad
1	0,10	-0,02	0,09	15
2	0,10	-0,01	0,09	16
3	0,10	0,06	0,17	23
4	0,09	0,11	0,20	24
5	0,03	0,21	0,23	43
6	0,00	0,16	0,15	36
7	-0,02	0,17	0,16	45
8	0,01	0,09	0,10	56

Källa: Egna beräkningar.

Effekten på antalet sysselsatta är relativt stora när skatteskalan ändras vid låga inkomster. När skatteskalan ändras vid höga inkomster erhålls i stället större effekt på antalet arbetade timmar för de som redan arbetar. Förändringar tidigt i skatteskalan har en jämnare fördelningsprofil. Självfinansieringsgraden är generellt sett högre när skatten sänks för personer med höga inkomster. Detta beror på att de med höga

⁵¹ Att använda 4,4 miljarder kronor till att sänka den övre statliga inkomstskattesatsen är ekvivalent med att avskaffa den s.k. värnsskatten.

inkomster vanligtvis har högre timlöner samt betalar en större andel av sin inkomst i skatt. Sammanfattningsvis: Vid inkomstskatteförändringar finns en avvägning mellan å ena sidan effekten på antalet sysselsatta och fördelningsprofil och å andra sidan effekten på antalet arbetade timmar och självfinansieringsgrad.

Finansdepartementet har även analyserat om arbetsutbudseffekterna av jobbskatteavdraget är avtagande, något som olika bedömare har uttryckt oro för. Att effekten av jobbskatteavdraget förr eller senare är avtagande är en rimlig utgångspunkt. Analyserna visar dock att effekten av att förstärka jobbskatteavdraget inte är avtagande, när förändringarna görs utifrån gällande regler. Parameter 1 till 5 har analyserats var för sig genom ytterligare skattesänkningar med ett antal miljarder kronor i taget. De modellspecifika resultaten visar att arbetsutbudseffekterna, i termer av helårsarbetskrafter, inte är avtagande för skattesänkningar upp till en nivå på ca 20 miljarder kronor för respektive parameter. Simuleringarna indikerar att det är först vid skattesänkningar utöver den nivån som effekten börjar avta.

Förstärkt jobbskatteavdrag och höjd nedre skiktgräns

Av tabell 6.1 framgår att ett förstärkt jobbskatteavdrag för medelinkomsttagare har en god effekt på antalet arbetade timmar. För att uppnå högre sysselsättning bör man samtidigt förstärka jobbskatteavdraget för de med relativt låga inkomster. Vid en sådan förstärkning förväntas i första hand arbetsutbudseffekter på den extensiva marginalen. En sådan förstärkning leder också till en jämnare fördelningsprofil. För båda dessa förändringar bedöms effekterna på arbetsutbudet inte vara avtagande. För de med högre inkomster leder dessa förändringar inte till förändrad marginalskatt men däremot sänkt genomsnittsskatt. Deras arbetsutbud kan därför förväntas sjunka. För att bibehålla effektiviteten i åtgärden och undvika att antalet arbetade timmar påverkas negativt bland de med höga inkomster bör därför skiktgränsen höjas. Vid en sådan höjning förväntas merparten av den samlade arbetsutbudseffekten ske på den intensiva marginalen. En höjd nedre skiktgräns ger även ökade incitament till högre utbildning då det innebär att utbildningspremien höjs, vilket i sin tur kan leda till ökad produktivitet.

6.2.2 Ytterligare skattesänkning för pensionärer

Regeringens förslag: Det förhöjda grundavdraget för dem som vid beskattningsårets ingång har fyllt 65 år förstärks med 7,5 miljarder kronor. Detta sker genom att grundavdragsbeloppet höjs så att avdraget uppgår till hela den taxerade förvärvsinkomsten upp till 42 000 kronor och sedan trappas upp i inkomstintervallet 42 000–164 600 kronor. För inkomster mellan 164 600 och 206 200 kronor är avdraget konstant och trappas sedan av för inkomster mellan 206 200 och 522 600 kronor. För inkomster därutöver är avdraget konstant.

För beskattningsåret 2011 ska den förhöjda delen av grundavdraget (dvs. det särskilda beloppet) beräknas på följande sätt:

- För inkomster upp till och med 0,98 prisbasbelopp uppgår den förhöjda delen av grundavdraget till 0,557 prisbasbelopp.
- För inkomster som överstiger 0,98 men inte 0,99 prisbasbelopp uppgår den förhöjda delen till 0,459 prisbasbelopp ökat med 10 procent av inkomsterna.
- För inkomster som överstiger 0,99 men inte 2,72 prisbasbelopp uppgår den förhöjda delen till 0,657 prisbasbelopp minskat med 10 procent av inkomsterna.
- För inkomster som överstiger 2,72 men inte 3,11 prisbasbelopp uppgår den förhöjda delen till 0,112 prisbasbelopp ökat med 10 procent av inkomsterna.
- För inkomster som överstiger 3,11 men inte 3,85 prisbasbelopp uppgår den förhöjda delen till 20 procent av inkomsterna minskat med 0,199 prisbasbelopp.
- För inkomster som överstiger 3,85 men inte 4,8 prisbasbelopp uppgår den förhöjda delen till 0,186 prisbasbelopp ökat med 10 procent av inkomsterna.
- För inkomster som överstiger 4,8 men inte 7,88 prisbasbelopp uppgår den förhöjda delen till 0,619 prisbasbelopp ökat med 1 procent av inkomsterna.
- För inkomster som överstiger 7,88 men inte 12,21 prisbasbelopp uppgår den förhöjda delen till 1,407 prisbasbelopp minskat med 9 procent av inkomsterna.
- För inkomster som överstiger 12,21 prisbasbelopp uppgår den förhöjda delen till 0,307 prisbasbelopp.

Förstärkningen gäller från och med den 1 januari 2011.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Promemorians förslag innebär dock en förstärkning med 5 miljarder kronor medan regeringens förslag innebär en förstärkning med 7,5 miljarder kronor.

Remissinstanserna: Majoriteten av de remissinstanser som har yttrat sig tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Sveriges akademikers centralorganisation (Saco)* avstyrker förslaget. *Saco*, *Arbetsgivarverket*, *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)*, *Tjänstemännens centralorganisation (TCO)* och *Landsorganisationen i Sverige (LO)* har synpunkter av mer principiell natur i fråga om valet av metod för att förstärka välfärden för pensionärerna. *Arbetsgivarverket* anser att en sänkning av skatten för pensionärer ur ett tillväxtperspektiv inte bör vara en prioriterad reform, men konstaterar också att förslaget är genomtänkt om fokus är att förbättra pensionärernas situation. *Sveriges pensionärsförbund (SPF)*, *Sveriges Pensionärs Riksförbund (SPRF)*, *Pensionärernas Riksorganisation (PRO)*, *Svenska Kommunpensionärernas Riksförbund (SKPF)* och *LO* anser att det är positivt med den ytterligare skattesänkningen för pensionärer, men att den är otillräcklig. *SKPF* anser också att skattelättnaden bör utvidgas till att även gälla pensions- och sjukersättningsinkomster för personer under 65 år. *Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU)* anser att utformningen av förslaget minskar de effektivitetsförluster i ekonomin som skattesystemet ger upphov till. Vidare anser *IFAU* att det är positivt att åtgärden är enkel att genomföra i praktiken och inte medför ökade administrativa kostnader. Förslaget bedöms inte heller ha några märkbara effekter på arbetsmarknaden. *Konjunkturinstitutet* och *Pensionsmyndigheten* anser dock att förslaget utformning kan ha en positiv effekt på arbetsutbudet för dem under 65 år genom att skattesänkningen stiger med inkomsten i vissa intervall. *Arbetsgivarverket* och *Pensionsmyndigheten* anför emellertid att förslaget kan leda till ett försämrat arbetsutbud för dem som är 65 år eller äldre.

Bakgrunden till regeringens förslag: Den 1 januari 2009 sänktes skatten för personer som har fyllt 65 år vid beskattningsårets ingång genom det s.k. förhöjda grundavdraget. En ytterligare skattesänkning gjordes den 1 januari 2010. Reformerna syftar till att förbättra de ekonomiska villkoren för pensionärerna. Skatten har sänkts mest för dem som har låga inkomster.

I 2010 års ekonomiska vårproposition aviserade regeringen en förstärkning av skattesänkningen för pensionärerna med 5 miljarder kronor inom ramen för ett tredje steg (prop. 2009/10:100 s. 175 f.). Syftet med förstärkningen var att minska finanskrisens efterverkningar och ytterligare förbättra välfärden för pensionärer. En utgångspunkt för den kommande skattesänkningen var att dess utformning borde förstärka incitamenten för arbete under de aktiva åren och därigenom stödja arbetslinjen.

Inom Finansdepartementet utarbetades därefter under senvåren 2010 en promemoria innehållande förslag med den innebörd som regeringen aviserat i vårpropositionen. Promemorian har remissbehandlats. En remissammanställning finns tillgänglig i Finansdepartementet (dnr Fi2010/3110).

Skälen för regeringens förslag

Motiven för en förstärkning

Pensionärer är ingen enhetlig grupp. Somliga har god ekonomi och god hälsa, medan andra har små marginaler och behöver en trygg omsorg för att få vardagen att fungera. 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.

Det finns i dag ca 1,7 miljoner personer i Sverige som är 65 år eller äldre. Inom de närmaste tio åren beräknas antalet ålderspensionärer öka till närmare 2 miljoner. Medellivslängden har de senaste åren stigit med mellan 30 och 40 dagar per år. Det finns därmed allt fler pensionärer högre upp i åldrarna, varav en stor del är ensamstående. Kvinnor lever i genomsnitt längre än män och utgör därmed en större andel av ålderspensionärerna ju högre upp i åldrarna man kommer.

Den genomsnittliga åldern för uttag av allmän ålderspension är ca 65 år och den har i princip inte ändrats trots stigande medellivslängd. År 2005 fick drygt hälften av alla ålderspensionärer garantipension till någon del. Av dem som i dag beviljas ålderspension får en fjärdedel garanti-pension till någon del.

Den ekonomiska utvecklingen för pensionärerna har varit positiv under senare år, eftersom inkomst- och tilläggspensionerna är kopplade till inkomstutvecklingen genom s.k. följsamhetsindexering. Sedan följsamhetsindexeringen infördes vid årsskiftet 2001/02 har pensionerna ökat med totalt 17,7 procent. De ekonomiska villkoren för pensionärer ser emellertid olika ut beroende på ålder och tidigare arbetsmarknadsanknytning. Sammantaget understiger den genomsnittliga disponibla inkomsten för pensionärer den genomsnittliga disponibla inkomsten för personer som är under 65 år. Till detta kommer att en av de grupper som har påverkats mest av finanskrisen och den efterföljande lågkonjunkturen är pensionärerna.

Mot denna bakgrund anser regeringen, i likhet med vad som framförts i promemorian, att det finns skäl att gå vidare i ambitionen att förbättra välfärden för pensionärerna och samtidigt mildra krisens efterverkningar för denna grupp. Samma bedömning gör också majoriteten av remissinstanserna.

I promemorian föreslogs att förbättringen av välfärden för pensionärer skulle ske genom en förstärkning av det förhöjda grundavdraget. *Saco, Arbetsgivarverket, SKL, TCO* och *LO* har synpunkter av mer principiell natur i fråga om valet av metod för att förstärka välfärden för pensionärerna. Regeringen anser dock, i likhet med *IFAU*, att det är enkelt att utöka det förhöjda grundavdraget eftersom det redan finns på plats. En förstärkning av grundavdraget är lämplig även av den anledningen att den går att utforma på ett fördelningsmässigt träffsäkert sätt och att den kan börja gälla redan den 1 januari 2011, vilket är angeläget. Dessutom är det av vikt att pensionärernas disponibla inkomster förstärks även på lång sikt. En permanent åtgärd i form av en skattesänkning är därför det mest lämpliga medlet för att uppnå detta mål.

SKPF anser att skattelättnaden bör utvidgas till att även gälla pensions- och sjukersättningsinkomster för personer under 65 år. Enligt regeringens uppfattning är emellertid nuvarande omfattning lämplig.

Förstärkningens storlek

Sverige har klarat sig genom den ekonomiska krisen relativt väl. En av de grupper som har påverkats mest av finanskrisen och den efterföljande lågkonjunkturen är dock, såsom ovan nämnts, pensionärerna. En följd av krisen är att under 2010 har den automatiska balanseringen inom inkomst- och tilläggs pensionssystemet aktiverats för första gången. Detta har, tillsammans med utvecklingen av inkomstindex, lett till sänkta pensioner under 2010. Under 2011 fortsätter inkomst- och tilläggs pensionerna att sjunka. Däremot stiger garantipensionerna, som en följd av att prisbasbeloppet räknas upp. På sikt kommer inkomst- och tilläggs pensionerna att återgå till de nivåer de skulle ha haft om den automatiska balanseringen inte ägt rum. Det sker när den ekonomiska tillväxten tar fart igen och ålderspensionssystemet återigen uppnår balans.

Sedan promemorian utarbetades har det visat sig att inkomst-, tilläggs- och garantipensionerna för 2011 kommer att utvecklas sämre än enligt de prognoser som låg till grund för förslaget i promemorian.

För att värna pensionärernas välfärd gör regeringen bedömningen att det finns skäl att ytterligare förstärka skattesänkningen med 2,5 miljarder kronor utöver de 5 miljarder kronor som föreslogs i promemorian, dvs. totalt 7,5 miljarder kronor.

Förstärkningens utformning

Utöver utgångspunkten att välfärden bör förbättras för landets pensionärer bedöms det som lämpligt att, i likhet med vad som framförts i promemorian, även låta arbetslinjen påverka utformningen av förslaget. Sänkt skatt på pensioner riskerar nämligen att motverka arbetslinjen, eftersom en mer sammanpressad fördelning av nettopensioner minskar incitamenten att arbeta under de aktiva åren.

Drivkrafterna att arbeta kan förstärkas genom att skattesänkningen stiger med inkomsten i vissa inkomstintervall. På så sätt kommer ökat arbete under de aktiva åren att leda till högre nettopension än vad som gäller enligt dagens skatteregler. En sådan utformning medför även att förstärkningens tyngdpunkt i kronor räknat läggs hos dem som får en större pensionsnedskrivning.

En utformning som innehåller båda dessa utgångspunkter innebär att skattesänkningen ökar välfärden för pensionärerna, stärker arbetslinjen och bidrar till att genomföra regeringens politik att Sverige ska vara ett bra och tryggt land att åldras i.

IFAU bedömer att förslaget inte kommer att ha några märkbara effekter på arbetsmarknaden. *Konjunkturinstitutet* och *Pensionsmyndigheten* menar dock att utformningen av förslaget kan ha en positiv effekt på arbetsutbudet för dem under 65 år genom att skattesänkningen stiger med inkomsten i vissa intervall. *Arbetsgivarverket* och *Pensionsmyndigheten* anför emellertid att förslaget kan leda till ett försämrat arbetsutbud bland dem som är 65 år eller äldre. Regeringen bedömer, i likhet med *Konjunkturinstitutet* och *Pensionsmyndigheten*, att effekten av att skattesänkningen i vissa intervall stiger med inkomsten gör att arbetsutbudet för dem under 65 år ökar till följd av förslaget. När det gäller de som är 65 år eller äldre delar regeringen i och för sig *Arbetsgivarverkets* och *Pensionsmyndighetens* uppfattning att förslaget kan leda till ett försämrat arbetsutbud, men anser trots detta att det är angeläget att förslaget genomförs för att förbättra pensionärernas välfärd. För personer över 65 år gäller dessutom det förhöjda jobbskatteavdraget, vilket gör det mer lönsamt att arbeta och som motverkar negativa effekter för arbetsutbudet.

Förslaget om en förstärkning om 7,5 miljarder kronor innebär att skattesänkningen som mest kan uppgå till ca 9 000 kronor per år och beror på den taxerade inkomstens storlek samt personens marginalskatt. Alla som vid beskattningsårets ingång har fyllt 65 år och som betalar inkomstskatt får en skattesänkning.

Förslaget innebär, när även övriga skatte-, pensions- och bidragseffekter beaktas, att nettointkomsten för pensionärskollektivet ökar mellan 2010 och 2011. Även om det i vissa fall finns avvikelser är skattesänkningen utformad så att skatten sänks mest för dem som drabbas hårdast av pensionsnedskrivningarna.

I tabell 6.2 redovisas nuvarande särskilt belopp samt det nya särskilda beloppet i olika inkomstintervall för beskattningsåret 2011. Det förhöjda grundavdraget (dvs. grundavdraget med tillägg av det särskilda beloppet) redovisas dels i termer av prisbasbelopp och taxerad förvärvsinkomst i tabell 6.3, dels i kronor i tabell 6.4.

Tabell 6.2 Nuvarande särskilt belopp och nytt särskilt belopp för personer över 65 år (beskattningsår 2011)

Taxerad förvärvsinkomst (TI)	Nuvarande särskilt belopp	Nytt särskilt belopp
0,98 PBB	–	0,5094 PBB
0,98 PBB	– 0,99 PBB	0,5094 PBB
0,99 PBB	– 2,72 PBB	0,7074 PBB-0,2 TI
2,72 PBB	– 3,11 PBB	0,1624 PBB
3,11 PBB	– 3,85 PBB	0,1 TI-0,1486 PBB
3,85 PBB	– 3,9 PBB	0,1 TI-0,1486 PBB
3,9 PBB	– 4,8 PBB	0,2219 PBB+0,005 TI
4,8 PBB	– 7,88 PBB	0,2219 PBB+0,005 TI
7,88 PBB	– 9,1568 PBB	1,0099 PBB-0,095 TI
9,1568 PBB	– 12,21 PBB	0,14 PBB
12,21 PBB	–	0,14 PBB

Anm.: PBB = Prisbasbelopp, 42 800 kronor 2011. TI = Taxerad förvärvsinkomst.
Källa: Egna beräkningar.

Tabell 6.3 Förhöjt grundavdrag för personer över 65 år (beskattningsår 2011)

Taxerad förvärvsinkomst	Förhöjt grundavdrag
– 0,98 PBB	0,98 PBB
0,98 PBB – 3,85 PBB	0,882 PBB+0,1 TI
3,85 PBB – 4,8 PBB	1,267 PBB
4,8 PBB – 12,21 PBB	1,7 PBB-0,09 TI
12,21 PBB –	0,6 PBB

Anm.: PBB = Prisbasbelopp, 42 800 kronor 2011. TI = Taxerad förvärvsinkomst.
Källa: Egna beräkningar.

Tabell 6.4 Förhöjt grundavdrag för personer över 65 år (beskattningsår 2011)

Taxerad förvärvsinkomst	Förhöjt grundavdrag (avrundat till helt hundratal kronor)
– 42 500	42 000
42 600 – 164 500	42 100 upp till 54 200
164 600 – 206 200	54 300
206 300 – 522 500	54 200 ner till 25 800
522 600 –	25 700

Anm.: Notera att avrundningsreglerna medför att de formella gränserna i tabell 6.3 inte kan översättas direkt till krontalen i tabell 6.4.
Källa: Egna beräkningar.

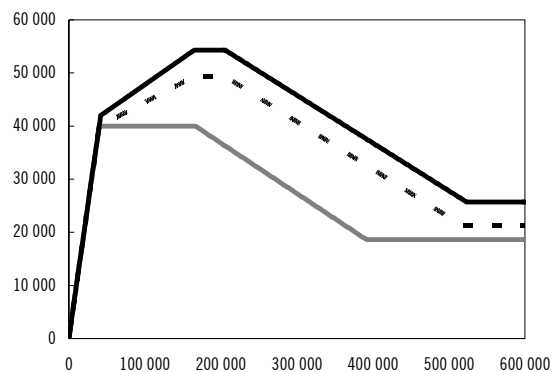
Det förhöjda grundavdraget, dvs. grundavdraget med tillägg av det särskilda beloppet, för dem som har fyllt 65 år vid beskattningsårets ingång kommer med förslaget att 2011 uppgå till hela den taxerade förvärvsinkomsten upp till en taxerad förvärvsinkomst om 0,98 prisbasbelopp (ca 42 000 kronor), varvid ingen skatt ska betalas på inkomsten. I inkomstintervallet 0,98 till 3,85 prisbasbelopp (ca 42 000–164 500 kronor) trappas grundavdraget upp med 10 procent av

inkomsten. För inkomster mellan 3,85 prisbasbelopp och 4,8 prisbasbelopp (ca 164 600–206 200 kronor) är det förhöjda grundavdraget 54 300 kronor. För inkomster mellan 4,8 och 12,21 prisbasbelopp (ca 206 300–522 500 kronor) reduceras grundavdraget med i genomsnitt 90 kronor per 1 000 kronor i ökad taxerad förvärvsinkomst, vilket är en något långsammare takt än den som används i det nuvarande förhöjda grundavdraget. För inkomster över 12,21 prisbasbelopp (ca 522 600 kronor) blir det förhöjda grundavdraget 0,6 prisbasbelopp (ca 25 700 kronor).

Skillnaden i grundavdrag mellan gällande regler, förslaget i promemorian och nu aktuellt förslag framgår av diagram 6.2, som visar de olika grundavdragsnivåerna.

Diagram 6.2 Förhöjt grundavdrag i kronor per år för personer över 65 år enligt gällande regler (grå linje), enligt förslaget i promemorian (svart streckad linje) och enligt förslaget om ytterligare förhöjt grundavdrag (svart linje)

Förhöjt grundavdrag vid olika taxerade förvärvsinkomster, kronor per år



Källa: Egna beräkningar

I tabell 6.5 visas nettoinkomstökningar 2011 för olika inkomst- och kommunalskattenivåer som följer av förstärkningen av det förhöjda grundavdraget. För en garantipensionär innebär förstärkningen en nettoinkomstökning med mellan ca 1 700 och 2 400 kronor per år beroende på civilstånd och vilken kommunalskattesats man betalar. Nettoinkomstökningen stiger med den taxerade förvärvsinkomsten och är mellan ca 5 300 och 6 200 kronor per år för de med 400 000 kronor i taxerad förvärvsinkomst.

Tabell 6.5 Skattesänkning i kronor per år genom förslaget om ytterligare förhöjt grundavdrag för personer över 65 år, vid olika inkomst- och kommunalskattenivåer

Taxerad förvärvsinkomst kr/år	Kommunalskatt (%)			Som andel (%) av inkomsten, kommunalskatt 31,56
	Lägsta (28,89)	Medel (31,56)	Högsta (34,17)	
50 000	808	883	957	1,8
Garantipensionär, född 1938 eller senare:				
- Gift/sammanboende, 81 320	1 705	1 862	2 016	2,3
- Ensamstående, 91 164	1 994	2 178	2 357	2,4
Garantipensionär, född 1937 eller tidigare:				
- Gift/sammanboende, 83 178	1 763	1 925	2 084	2,3
- Ensamstående, 93 364	2 051	2 241	2 426	2,4
150 000	3 697	4 039	4 374	2,7
200 000	5 056	5 523	5 980	2,8
300 000	5 345	5 839	6 321	1,9
400 000	5 258	5 744	6 219	1,4
500 000	4 498	4 743	4 984	0,9

Källa: Egna beräkningar.

I tabell 6.6 visas, för olika inkomstnivåer och vid genomsnittlig kommunalskatt, den totala skattesänkningen till följd av de tre stegen av det förhöjda grundavdraget. Uttryckt som andel av inkomsten har skattesänkningarna en fördelningspolitisk profil riktad till de med lägst inkomster. Samtidigt har incitamenten för arbete under de aktiva åren stärkts.

Tabell 6.6 Total skattesänkning i kronor per år till följd av det förhöjda grundavdraget (steg 1 och 2) och förslaget om ytterligare förhöjt grundavdrag (steg 3) för olika inkomstnivåer vid genomsnittlig kommunalskatt (31,56 procent)

Inkomstnivå kr/år	Skattesänkning till följd av steg 1–3, kr/år	Skattesänkning som andel (%) av inkomsten
50 000	7 290	14,6
Garantipensionär, född 1938 eller senare:		
- Gift/sammanboende, 81 320	6 312	7,8
- Ensamstående, 91 164	5 997	6,6
Garantipensionär, född 1937 eller tidigare:		
- Gift/sammanboende, 83 178	6 249	7,5
- Ensamstående, 93 364	5 934	6,4
150 000	6 785	4,5
200 000	8 837	4,4
300 000	9 310	3,1
400 000	8 518	2,1
500 000	7 837	1,6

Källa: Egna beräkningar.

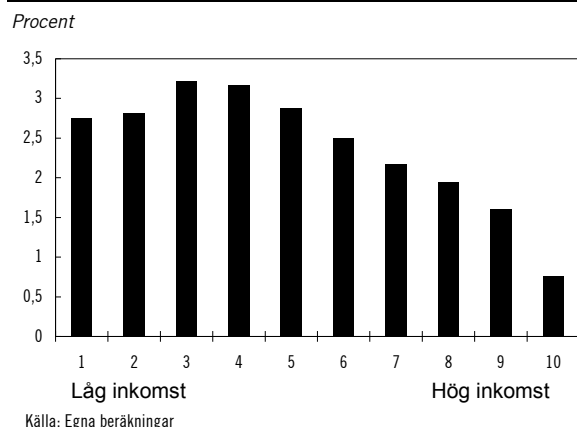
I diagram 6.3 visas den genomsnittliga procentuella förändringen av justerad disponibel inkomst per inkomstgrupp (decil) för dem som berörs av förslaget, dvs. de som är 65 år eller äldre vid årets början. Den justerade disponibla inkomsten ökar för samtliga inkomstnivåer och den genomsnittliga ökningen är 2,4 procent. Den största ökningen återfinns i den tredje och fjärde inkomstdecilen. Den minsta ökningen får de med högst inkomster.

Grundavdrag har genom sin konstruktion en större relativ betydelse för låg- och medelinkomsttagare än för höginkomsttagare. Grundavdraget är generellt vid en given taxerad förvärvsinkomst och således lika stort för kvinnor som för män, oavsett om det handlar om löneinkomst eller pensionsinkomst.

Det förhöjda grundavdraget och även förslaget om ett ytterligare förhöjt grundavdrag innebär tillkommande skattesänkningar för både kvinnor och män. Kvinnor har i större utsträckning än män låg pension bl.a. till följd av att kvinnor oftare arbetat deltid eller förvärvsarbetat under färre år. Kvinnor lever också längre än

män. Förslaget kommer därför att gynna kvinnor i något större utsträckning än män. Diagram 6.4 visar de genomsnittliga inkomstförstärkningarna till följd av det ytterligare förhöjda grundavdraget uppdelat på kön och åldersgrupper. I de yngre åldersgrupperna ökar kvinnors nettoinkomst mer än mäns medan mäns nettoinkomst ökar något mer i de äldre åldersgrupperna.

Diagram 6.3 Procentuell förändring av justerad disponibel inkomst 2011 för personer över 65 år efter decilindelad inkomst



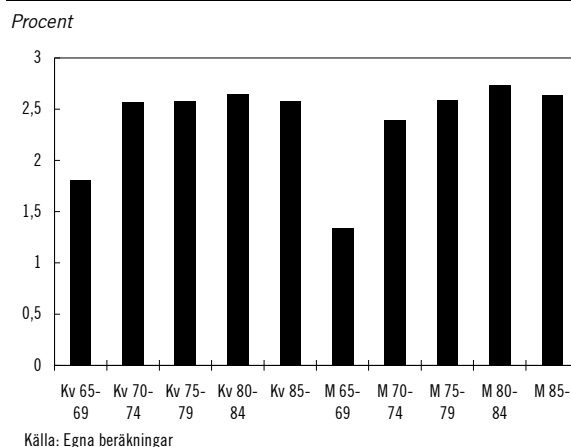
Den föreslagna förstärkningen av det förhöjda grundavdraget ska gälla från och med den 1 januari 2011 och medför ändringar i 63 kap. 3 a § inkomstskattelagen (1999:1229). Lagförslag i ärendet finns i avsnitt 3.2.

Förslaget medför för Skatteverket endast marginella förändringar och ingår i den anpassning som årligen görs på grund av ny eller förändrad lagstiftning. De marginella kostnader som kan uppstå för Skatteverket ska därför hanteras inom befintliga ramar.

För de allmänna förvaltningsdomstolarna bedöms förslaget inte få någon budgetpåverkan.

För arbetsgivare bedöms förslaget inte få några effekter.

Diagram 6.4 Procentuell förändring av justerad disponibel inkomst 2011 till följd av det ytterligare förhöjda grundavdraget efter kön och åldersgrupp



Författningskommentar – Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

63 kap. 3 a §

Paragrafen innehåller bestämmelser om beräkningen av grundavdraget för vissa skattskyldiga.

Regleringen innebär att grundavdraget för fysiska personer som vid beskattningsårets ingång har fyllt 65 år uppgår till beloppet enligt 3 § med tillägg av ett särskilt belopp som anges för vissa inkomstintervall. Ändringarna innebär dels att det särskilda beloppet höjs så att skattesänkningen blir större, dels att inkomstintervallen blir fler.

Ikraftträdande m.m.

De ändrade reglerna föreslås träda i kraft den 1 januari 2011 och tillämpas första gången vid 2012 års taxering.

6.2.3 Skattefrihet för alkoholås i förmånsbilar

Regeringens bedömning: Bestämmelserna om värdering av bilförmån bör tillföras en regel som innebär att extrautrustning i form av alkoholås ska undantas vid förmånsvärderingen.

Det kommande förslaget bör träda i kraft den 1 juli 2011.

Skälen för regeringens bedömning: Riksdagen har tillkännagett som sin mening att alkoholås som är monterade i förmånsbilar inte ska påverka värdet av bilförmånen (bet. 2006/07:SkU10, rskr. 2006/07:114). Bakgrunden till tillkännagivandet är bland annat att ett stort antal personer varje år dör eller skadas i alkoholrelaterade trafikolyckor. Det bedöms därför vara angeläget att alla åtgärder vidtas för att få bort alkoholpåverkade förare från våra vägar.

För att minska alkoholens skadeverkningar i trafiken finns bland annat låga promillegränser och slumpvisa alkoholkontroller. Regeringen arbetar även för att få till stånd en ökad användning av alkoholås i alla fordon. Det sker dels inom landet genom förbättrade system för alkoholås till dömda rattfyllerister och stegvis införande av alkoholås i yrkesmässiga person- och godstransporter, dels genom att Sverige inom EU arbetar för att alkoholås ska bli obligatoriskt vid yrkesmässiga buss- och lastbilstransporter. Sverige arbetar också, både i Sverige och inom EU, för en utveckling av teknik som förhindrar att motorfordon kan köras av förare som är påverkade av t.ex. alkohol. Målsättningen är att sådan teknik på sikt blir standard i alla bilar. Som ett led i detta arbete aviserade regeringen en skattefrihet för alkoholås i förmånsbilar i 2010 års ekonomiska vårproposition (prop. 2009/10:100 s. 179).

Inom Finansdepartementet utarbetades därefter under sensvåren 2010 en promemoria med ett förslag om att alkoholås bör undantas från sådan extrautrustning som höjer förmånsvärdet vid värderingen av bilförmån. Promemorian har remissbehandlats (dnr Fi2010/3523).

Regeringen avser att återkomma till riksdagen med förslag senare under riksmötet. Det kommande förslaget bör träda i kraft den 1 juli 2011.

6.3 Skatter på arbetsinkomster – socialavgifter m.m.

6.3.1 Förändrade nivåer för socialavgifter

Regeringens förslag: Sjukförsäkringsavgiften i arbetsgivaravgifterna sänks till 5,02 procent av avgiftsunderlaget och i egenavgifterna till 5,11 procent. Efterlevandepensionsavgiften i arbetsgivaravgifterna och i egenavgifterna sänks till 1,17 procent. Arbetsmarknadsavgiften i arbetsgivaravgifterna sänks till 2,91 procent av avgiftsunderlaget och i egenavgifterna till 0,37 procent. Detta föranleder en höjning av den allmänna löneavgiften till 9,23 procent. De nya nivåerna gäller från och med den 1 januari 2011.

Skälen för regeringens förslag: Socialavgifterna tas ut för finansiering av de sociala trygghetssystemen och betalas antingen som arbetsgivaravgifter eller som egenavgifter. Arbetsgivaravgifter betalas av arbetsgivare, medan egenavgifter betalas av främst enskilda näringsidkare. Underlaget för socialavgifterna beräknas till totalt ca 1 320 miljarder kronor 2011.

Sjukförsäkringsavgiften är en av de sex avgifter som tillsammans utgör socialavgifterna. Sjukförsäkringsavgiften bör tas ut med en avgiftssats som innebär att de beräknade intäkterna från avgiften motsvarar de förväntade utgifterna. För 2011 beräknas dessa utgifter uppgå till 66,3 miljarder kronor. Mot denna bakgrund föreslår regeringen att sjukförsäkringsavgiften i arbetsgivaravgifterna sänks till 5,02 procent av avgiftsunderlaget och i egenavgifterna till 5,11 procent av avgiftsunderlaget.

Prognoserna för utgifterna för inkomstgrundad efterlevandepension sjunker 2011 jämfört med prognoserna för 2010. Därför föreslår regeringen att efterlevandepensionsavgiften i arbetsgivaravgifterna och i egenavgifterna sänks till 1,17 procent.

Prognoserna för statens utgifter för arbetslöshetsersättningen minskar 2011 jämfört med föregående år. Därför föreslår regeringen att arbetsmarknadsavgiften i arbetsgivaravgifterna sänks till 2,91 procent av avgiftsunderlaget och i egenavgifterna till 0,37 procent av avgiftsunderlaget.

Eftersom justeringen av avgifterna ska göras inom ramen för ett i princip oförändrat avgiftsuttag höjs den allmänna löneavgiften till 9,23 procent.

I tabellerna 6.7 och 6.8 redovisas arbetsgivaravgifter och egenavgifter före och efter dessa förändringar.

Tabell 6.7 Arbetsgivaravgifter 2010 och 2011 enligt regeringens förslag

Procent

Arbetsgivaravgifter	2010	2011
Sjukförsäkringsavgift	5,95	5,02
Föräldraförsäkringsavgift	2,20	2,20
Ålderspensionsavgift	10,21	10,21
Efterlevandepensionsavgift	1,70	1,17
Arbetsmarknadsavgift	4,65	2,91
Arbetskadavgift	0,68	0,68
<i>S:a socialavgifter</i>	<i>25,39</i>	<i>22,19</i>
Allmän löneavgift	6,03	9,23
<i>S:a socialavgifter och allmän löneavgift</i>	<i>31,42</i>	<i>31,42</i>

Källa: Egna beräkningar.

Tabell 6.8 Egenavgifter 2010 och 2011 enligt regeringens förslag

Procent

Egenavgifter	2010	2011
Sjukförsäkringsavgift	6,04*	5,11
Föräldraförsäkringsavgift	2,20	2,20
Ålderspensionsavgift	10,21	10,21
Efterlevandepensionsavgift	1,70	1,17
Arbetsmarknadsavgift	2,11	0,37
Arbetskadavgift	0,68	0,68
<i>S:a socialavgifter</i>	<i>22,94</i>	<i>19,74</i>
Allmän löneavgift	6,03	9,23
<i>S:a socialavgifter och allmän löneavgift</i>	<i>28,97</i>	<i>28,97</i>

Källa: Egna beräkningar.

* Från den 1 januari 2010 till och med den 30 juni 2010 uppgick sjukförsäkringsavgiften i egenavgifterna till 6,78 procent.

De föreslagna förändringarna i avgiftsnivåerna ska gälla från och med den 1 januari 2011 och medför ändringar i 2 kap. 26 § och 3 kap. 13 § socialavgiftslagen (2000:980) samt i 3 § lagen (1994:1920) om allmän löneavgift. Lagförslag i ärendet finns i avsnitt 3.1 och 3.3.

6.4 Skatt på kapitalägande – kapital- och egendomsskatter

6.4.1 Förenklad beskattning av värdepapper genom investeringssparkonto

Regeringens bedömning: En ny schablonbeskattad sparform, benämnd investeringssparkonto, bör införas. Vissa justeringar i beskattningen av kapitalförsäkringar bör även göras.

Det kommande förslaget bör träda i kraft den 1 januari 2012.

Skälen för regeringens bedömning: I syfte att förenkla för fysiska personer att spara i aktier och andra finansiella instrument bör en ny schablonbeskattad sparform för vissa finansiella instrument, benämnd investeringssparkonto, införas. Den schablonmässiga beskattningen innebär att kapitalvinster inte ska tas upp och kapitalförluster inte får dras av vid försäljning av finansiella instrument på ett investeringssparkonto. I stället beräknas en schablonmässig avkastning som ska tas upp till beskattning. För att effektivisera beskattningen av kapitalförsäkring och för att upprätthålla den skattemässiga neutraliteten bör även vissa justeringar i beskattningen av kapitalförsäkringar göras.

Regeringen avser att återkomma till riksdagen med förslag under kommande år. Det kommande förslaget bör träda i kraft den 1 januari 2012.

6.4.2 Reformerad beskattning av investeringsfonder

Regeringens bedömning: Beskattningen av investeringsfonder bör avskaffas. I stället bör den som är delägare i en investeringsfond, svensk eller utländsk, beskattas utifrån värdet på de ägda fondandelarna.

Det kommande förslaget bör träda i kraft den 1 januari 2012.

Skälen för regeringens bedömning: Från och med mitten av år 2011 ska ett nytt UCITS-direktiv⁵² som reglerar villkoren för investeringsfonder inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, EES, vara införlivat i svensk rätt. Eftersom direktivet bl.a. öppnar möjligheten för investeringsfonder att göra gränsöverskridande fusioner innebär genomförandet av direktivet att svenska fonder kan flytta ut från Sverige. För att undvika skattebortfall till följd av direktivet och för att upprätthålla den skattemässiga neutraliteten i förhållande till sparande direkt i aktier bör beskattningen av svenska investeringsfonder ersättas med ett ökat skatteuttag på delägarnivå. Kapitalbeskattningen i övrigt för fondandelsägare påverkas inte.

De nuvarande bestämmelserna om beskattning av investeringsfonder skiljer sig från de bestämmelser om beskattning av delägare som föreslås för att upprätthålla beskattningen även efter införandet av UCITS-direktivet. På lite längre sikt bör bestämmelserna medföra offentligfinansiell neutralitet, dvs. nuvärdet av statens skatteintäkter förblir oförändrat. Intäkternas tidsprofil påverkas dock vilket får till följd att budgeteffekten på kort sikt är negativ. Målsättningen är att detta förslag och förslaget om investeringssparkonto (avsnitt 6.4.1) ska utformas på ett sådant sätt att de sammantagna effekterna blir offentligfinansiellt neutrala även på kort sikt.

På uppdrag av Finansdepartementet har en särskild utredare lämnat en promemoria med förslag till de aviserade reglerna om beskattning av investeringsfonder (dnr Fi2010/688). Promemorian har remissbehandlats. Regeringen avser att återkomma till riksdagen med ett lagförslag under kommande år. Det kommande förslaget bör träda i kraft den 1 januari 2012.

6.4.3 Höjt schablonavdrag vid andrahandsuthyrning av bostäder

Regeringens förslag: Schablonavdraget vid upplåtelse av privatbostadsfastighet, privatbostad eller hyresrätt höjs från 12 000 kronor per år till 18 000 kronor per år från och med den 1 januari 2011. Av förenklingsskäl gäller höjningen även schablonavdraget vid försäljning av produkter från den egna bostaden.

Utredningens förslag: Utredningen föreslog i likhet med regeringen att schablonavdraget vid upplåtelse ska vara 18 000 kronor.

Remissinstanserna: Remissutfallet har varit blandat. Flera remissinstanser, däribland *Ungdomsstyrelsen*, *Stockholms kommun* och *Sveriges BostadsrättsCentrum (SBC)*, har inte haft några invändningar mot förslaget att höja schablonavdraget. Bland de remissinstanser som har tillstyrkt förslaget finns *Länsrätten i Skåne län* och *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet*. Även *Skatteverket* har tillstyrkt en höjning, men har förordat införandet av ett gemensamt avdrag för vissa löpande kapitalinkomster.

Några remissinstanser har avstyrkt förslaget eller uttryckt stor tveksamhet. *Boverket* och *Sveriges Kommuner och Landsting* har ifrågasatt åtgärdens effektivitet. *Villaägarnas Riksförbund* har framfört att hyresintäkter från uthyrning bör undantas helt från beskattning. *Länsrätten i Västmanlands län* och *Kammarrätten i Sundsvall* har framfört att det kan uppstå risk för snedvridning av konkurrensen. Slutsatsen att förslaget är förenligt med EG:s statsstödsregler behöver därför utvecklas.

Endast ett fåtal remissinstanser har yttrat sig särskilt över förslaget rörande schablonavdrag vid inkomst från försäljning av produkter från den egna bostaden. Skatteverket har även här förordat införandet av ett gemensamt avdrag vid beskattningen av vissa löpande kapitalinkomster.

Skälen för regeringens förslag: Vid upplåtelse av privatbostadsfastighet, privatbostad eller hyresrätt gäller att avdrag ska göras med ett schablonbelopp, som uppgår till 12 000 kronor per år. Vid upplåtelse av privatbostadsfastighet ska dessutom ett belopp som motsvarar 20 procent av intäkten av upplåtelsen dras av. För en bostad som innehas med bostadsrätt eller

⁵² Undertakings for Collective Investment in Transferable Securities, Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/65/EG (EUT L 302, 17.11.2009, s. 32, Celex 32009L0065).

liknande besittningsrätt ska avdrag göras med ett belopp som motsvarar innehavarens avgift eller hyra för den upplåtna delen, dock endast till den del avgiften inte motsvarar kapitaltillskott till föreningen eller bolaget. Vid upplåtelse av en bostad som innehas med hyresrätt ska avdrag göras med den del av upplåtarens hyra som avser den upplåtna delen av bostaden. Schablonavdraget vid upplåtelse av privatbostadsfastighet, privatbostad eller hyresrätt höjdes från 4 000 kronor per år till nuvarande nivå 12 000 kronor per år den 1 januari 2009 (prop. 2008/09:47).

Som konstaterats i förarbetena till 2009 års höjning av schablonbeloppet är privatpersoners upplåtelse av privatbostad ett viktigt komplement till den ordinarie bostadsmarknaden. Särskilt i tider av stigande bostadsbrist går det fortare att öka utbudet av boendetillfällen inom denna sektor i stället för att bygga nytt. Andrahandsmarknaden kan även vara ett alternativ för den som tillfälligt på grund av arbete eller studier på annan ort behöver ett boende under en begränsad tid. För den som snabbt behöver få en bostad för att kunna börja ett nytt arbete eller studier på annan ort kan någon form av andrahandsboende också vara en möjlig lösning. Frågan om vilka effekter som ett höjt schablonbelopp kan ge är svårbedömd, bl.a. eftersom fler parametrar än skattelättnad spelar in när det gäller benägenheten att hyra ut hela eller delar av sin egen bostad. Att hyra ut en bostad i andra hand är alltid förenat med en viss risk. Till detta kommer komplikationer av att ha andra människor boende i sin egen bostad. För att underlätta och stimulera marknaden för andrahandsboende måste den ekonomiska ersättningen vid andrahandsuthyrning stå i rimlig proportion till den risk uthyraren tar. Även om det är svårt att bedöma exakt hur bostadsutbudet kommer att påverkas, måste utgångspunkten vara att ett höjt schablonbelopp stimulerar till ökad andrahandsuthyrning av bostäder, vilket bl.a. kan befrämja rörligheten på arbetsmarknaden och öka utbudet av bostäder åt studenter.

Den svenska hyresmarknaden domineras på fastighetsägarsidan av aktörer som är att anse som näringsidkare. Vid beskattningen av inkomst från en näringsfastighet gäller att fastighetsägaren från hyresinkomsten får göra avdrag för de faktiska utgifterna för upplåtelsen. Denna avdragsmöjlighet ska jämföras med det

beloppsmässigt begränsade schablonavdraget vid andrahandsuthyrning av privatbostadsfastigheter, privatbostäder eller hyreslägenheter. Från ett ägarperspektiv är det i de allra flesta fall mer förmånligt ur skattesynpunkt att en fastighet klassificeras som näringsfastighet än privatbostadsfastighet. En generell höjning av schablonavdraget vid ”privat uthyrning”, dvs. där uthyrning inte sker som näringsverksamhet, kan mot denna bakgrund inte anses innebära att vissa företag gynnas.

I betänkandet *Upplåtelse av den egna bostaden* (SOU 2007:74) föreslogs att schablonavdraget vid andrahandsuthyrning skulle höjas till 18 000 kronor per år. Detta belopp får vid en samlad bedömning anses som en lämplig nivå för ett höjt schablonbelopp.

Enligt nuvarande bestämmelser gäller att schablonavdraget även får göras vid beskattning av ersättningar när produkter avyttras från privatbostadsfastigheter eller privatbostäder. Det kan t.ex. röra sig om försäljning av ved eller bär från den egna fastigheten. Av förenklings skull bör schablonavdraget vid sådan försäljning höjas till samma nivå som schablonavdraget vid andrahandsuthyrning. På samma sätt som i dag bör det således finnas ett gemensamt avdrag vid beskattning av intäkter från dels andrahandsuthyrning, dels försäljning av produkter från privatbostadsfastigheter eller privatbostäder. I enlighet med vad som sagts ovan bör detta avdrag uppgå till 18 000 kronor per år.

Förslagen bedöms inte medföra några ökade kostnader eller någon ökad arbetsbörda för vare sig Skatteverket eller de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Den föreslagna höjningen av schablonavdraget ska gälla från och med den 1 januari 2011 och medför en ändring i 42 kap. 30 § inkomstskattelagen. Lagförslag i ärendet finns i avsnitt 3.2.

Författningskommentar – Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

42 kap. 30 §

Ändringen i andra stycket innebär att det schablonavdrag som upplåtare av privatbostadsfastigheter, privatbostäder eller hyreslägenheter får göra vid beskattningen av hyresinkomsten höjs från 12 000 kronor till 18 000 kronor. Höjningen gäller även vid beskattning av inkomster som har uppkommit vid försäljning

av produkter från en privatbostadsfastighet eller privatbostad.

6.4.4 Utredning om fastighetstaxeringens framtid

Regeringens bedömning: Det bör tillsättas en utredning med uppdrag att lämna förslag om att avskaffa eller avsevärt förenkla systemet med fastighetstaxering av bostäder.

Skälen för regeringens bedömning: Den 1 januari 2008 ersattes den statliga fastighets-skatten på bostäder med en kommunal fastighetsavgift. Den 1 januari 2010 utvidgades tillämpningsområdet så att fler bostäder inkluderades i avgiftssystemet. Den kommunala fastighetsavgiften skiljer sig från den statliga fastighetsskatten bl.a. genom att den inte kan överstiga ett visst takbelopp och därmed är begränsad till sin storlek. Takbeloppet indexeras årligen utifrån inkomstbasbeloppets förändring.

Införandet av den kommunala fastighetsavgiften har inneburit att taxeringsvärdet inte längre har samma betydelse för den löpande beskattningen av bostäder. Riksdagen har också tillkännagett som sin mening att regeringen bör tillsätta en utredning för att belysa förutsättningarna för att slopa fastighetstaxeringen av bostäder (bet. 2009/10:SkU27, rskr. 2009/10:205).

Regeringen anser mot denna bakgrund att det är rimligt med en utredning som ges i uppdrag att lämna förslag om att avskaffa eller avsevärt förenkla systemet med fastighetstaxering av bostäder. Regeringen avser därför att tillsätta en sådan utredning. I uppdraget ingår att belysa konsekvenserna för fastighetstaxeringen i övrigt liksom för all användning, såväl lagreglerad som oreglerad, av de uppgifter som i dag bestäms vid fastighetstaxeringen, som t.ex. taxeringsvärden och indelning i olika byggnadstyper.

6.5 Skatt på kapitalanvändning – företagsskatter

6.5.1 Utredning om nystartzoner

Regeringens bedömning: En utredning bör tillsättas för att i positiv anda se över möjligheten att införa ett system med skattelättnader för företag i särskilt utsatta områden, s.k. nystartzoner. Syftet är att utreda möjligheten att på detta sätt bidra till att minska utanförskapet och öka sysselsättningen i dessa områden.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringens viktigaste mål är att öka den varaktiga sysselsättningen och att minska utanförskapet. Det finns många stadsdelar och bostadsområden med allvarliga utanförskapsproblem kring våra städer. Nya grepp behövs för att ge en ny start för dessa områden. En utredning bör tillsättas som i positiv anda ska se över möjligheten att införa ett system med skattelättnader för företag inom särskilt utsatta områden, s.k. nystartzoner. Syftet är att pröva möjligheten att på detta sätt bidra till att minska utanförskapet och öka sysselsättningen i områden där bl.a. sysselsättningsgraden avsevärt understiger det nationella genomsnittet.

Utredningen ska lägga särskild vikt vid att ett system med nystartzoner måste vara förenligt med statsstödsreglerna i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt samt även i övrigt vara hållbart och försvarbart i ett EUperspektiv. Därvidlag kan erfarenheter från EU-länder med liknande system utgöra viktigt underlag.

6.6 Skatter på konsumtion m.m. – energi- och miljöskatter

6.6.1 Fortsatt arbete med effektivare skatter på klimat- och energiområdet

Regeringens bedömning: Miljöskatter och andra ekonomiska styrmedel är av central betydelse för att Sveriges klimat- och energipolitiska mål ska kunna nås. Arbetet med att samordna de ekonomiska styrmedlen på klimat- och energiområdet så att den önskvärda styrningen blir samhälls-ekonomiskt effektiv bör ges fortsatt hög prioritet.

Skälen för regeringens bedömning: Sverige och andra länder står inför stora utmaningar på klimat- och energiområdet, inte minst med anledning av den globala uppvärmningen. Insikten om att dessa utmaningar måste tacklas gemensamt, effektivt och utan dröjsmål har genomsyrat regeringens arbete med dessa frågor under den gångna mandatperioden.

I 2010 års budgetproposition underströk regeringen den centrala betydelse som miljöskatter och andra ekonomiska styrmedel har för att Sveriges klimat- och energipolitiska mål ska kunna nås. Förändringar av skattesystemet aviserades så att det skulle bli mer träffsäkert och ändamålsenligt. Riksdagen har under hösten 2009 beslutat om ett omfattande paket med miljöskatteförändringar som bedöms minska utsläppen av växthusgaser samt bidra till att målen för andel förnybar energi och effektivare energianvändning kan uppnås (prop. 2009/10:41, bet. 2009/10:SkU21, rskr. 2009/10:122). De ändrade reglerna börjar tillämpas stegvis under perioden 2010 – 2015, i syfte att ge aktörerna långsiktiga förutsättningar för planering av sin verksamhet inför framtiden.

Sverige ska fortsätta sträva efter att på ett kostnadseffektivt sätt nå de nationella och internationella klimat- och energipolitiska målen. Regeringen avser att nu fortsätta arbetet med att samordna de ekonomiska styrmedlen på klimat- och energiområdet så att den önskvärda styrningen blir samhälls-ekonomiskt effektiv. Syftet med ett fortsatt analysarbete är att i god tid innan 2020 ha väl avvägda ekonomiska styrmedel som vid behov kan användas. Detta är

särskilt angeläget om det inom ramen för kontrollstation 2015 bedöms behövas ytterligare åtgärder för att nå uppsatta mål 2020. Analysarbetet ges därför fortsatt hög prioritet inom Regeringskansliet.

En av de grundläggande förutsättningarna för analysarbetet är att skatteregler och andra åtgärder ska vara hållbara och försvarbara i ett gemenskapsrättsligt perspektiv. Regeringen avser därför att även i fortsättningen aktivt verka inom EU för att gemenskapsrätten ska vara utformad så att en kostnadseffektiv nationell användning av de ekonomiska styrmedlen säkerställs. Detta innebär bl.a. att söka få till stånd ändamålsenliga förändringar av det nuvarande energiskattedirektivet.⁵³

I ett globalt perspektiv tjänar den kraftfulla svenska politiken, med inte minst koldioxidskatt som ett centralt inslag, som ett gott exempel inom det internationella klimatarbetet på väl fungerande åtgärder för att nå utsläppsminskningar. Att redovisa svenska erfarenheter på området utgör en del i det viktiga arbete som regeringen internationellt bedriver för att påverka de internationella klimatförhandlingarna i rätt riktning.

6.6.2 Ökad låginblandning av biodrivmedel för förbättrad miljö

Regeringens bedömning: För att möjliggöra en ökad inblandning av biodrivmedel skattebefrias 6,5 volymprocent etanol i bensin och 5 volymprocent FAME i diesel. Denna befrielse från koldioxid- och energiskatt bör åstadkommas genom dispensbeslut från regeringen från och med den 1 januari 2011. Befrielse från koldioxid- och energiskatt bör även ges genom dispensbeslut för E85 och andra höginblandade biodrivmedel och för biodrivmedel som helt saknar fossilt innehåll.

Skälen för regeringens bedömning: Biodrivmedel är för närvarande helt befriade från koldioxid- och energiskatt. Skattebefrielsen

⁵³ Rådets direktiv 2003/96/EG av den 27 oktober 2003 om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet (EUT L 283, 31.10.2003, s. 51, Celex 32003L0096).

åstadkoms för etanol och andra biodrivmedel än biogas genom dispensbeslut av regeringen. EU-kommissionen har godkänt den svenska skattebefrielsen av biodrivmedel till och med utgången av 2013. Samtliga nu gällande dispensbeslut löper ut den 31 december 2010.

EU:s nya bränslekvalitetsdirektiv⁵⁴ ska senast den 1 januari 2011 genomföras i svensk rätt. Bland de nya reglerna i direktivet finns en ändrad bränslespecifikation som gör det möjligt att blanda in upp till maximalt 10 procent etanol i bensin samt maximalt 7 procent FAME (Fatty Acid Methyl Ester) i diesel. I vilken grad genomförandet av bränslekvalitetsdirektivet kommer att medföra ökad låginblandning är beroende av de styrmedel som gäller vid genomförandet.

För att stimulera till en ökad användning av biodrivmedel anser regeringen att befrielse från koldioxid- och energiskatt från och med den 1 januari 2011 bör gälla för låginblandning upp till och med 6,5 volymprocent etanol i bensin och 5 volymprocent FAME i diesel. Befrielse från koldioxid- och energiskatt bör även ges genom dispensbeslut för E85 och andra höginblandade biodrivmedel och för biodrivmedel helt utan fossilt innehåll.

Regeringen avser att åstadkomma angivna skattebefrielser på samma sätt som hittills skett på detta område, dvs. genom särskilda dispensbeslut. För låginblandning över 6,5 volymprocent etanol i bensin och 5 volymprocent FAME i diesel, men inom ramen för vad som är möjligt enligt bränslekvalitetsdirektivets bränslespecifikationer, innebär gällande regler enligt lagen (1994:1776) om skatt på energi att koldioxid- och energiskatt tas ut för dessa biodrivmedel med belopp som gäller för likvärdigt fossilt bränsle.

6.6.3 Omräkning av energiskatten på el efter prisutveckling (indexering)

Regeringens bedömning: Energiskattesatserna på el bör räknas om motsvarande förändringar i konsumentprisindex under perioden juni 2009–juni 2010. De omräknade skattesatserna bör träda i kraft den 1 januari 2011.

Skälen för regeringens bedömning: Energiskattesatserna på el framgår av 11 kap. 3 § lagen (1994:1776) om skatt på energi (LSE). På motsvarande sätt anges koldioxid- och energiskattesatserna på bränslen i 2 kap. 1 § LSE. Sedan 1994 har det skett en årlig indexomräkning av såväl energiskattesatserna på el som koldioxid- och energiskattesatserna på bränslen. Syftet är att realvärdesäkra skattesatserna. Varje år, senast i november, ska regeringen med stöd av en bestämmelse i LSE i en förordning lägga fast det kommande kalenderårets koldioxid- och energiskattesatser med hänsyn till den allmänna prisutvecklingen.

Riksdagen beslutade under hösten 2009 om ändringar i LSE av koldioxid- och energiskattesatserna på bränslen för åren 2011, 2013 och 2015 (prop. 2009/10:41, bet. 2009/10:SkU21, rskr. 2009/10:122). Av praktiska skäl ansågs då inte att den årliga indexomräkningen av skattesatser, för de år då sådana förändringar genomförs, borde göras av regeringen genom en förordning. I stället togs hänsyn till prognostiserade förändringar i konsumentprisindex redan i samband med att koldioxid- och energiskattesatserna för 2011, 2013 och 2015 lades fast i LSE. Koldioxid- och energiskattesatserna på bränslen för 2011 framgår av 2 kap. 1 § LSE i dess lydelse enligt SFS 2009:1495.

Några ändrade skattesatser på bränslen som ska träda i kraft 2012, 2014 och 2016 har inte beslutats. Detsamma gäller energiskattesatserna på el för 2011 och framåt. För dessa år bör alltså indexomräkning av skattebeloppen ske som sedvanligt genom en förordning som utfärdas av regeringen senast i november året innan respektive kalenderår. I dessa fall baseras beräkningen på faktiska förändringar i konsumentprisindex.

De nya energiskattesatserna på el som ska gälla under 2011 bör således enligt gällande

⁵⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/30/EG av den 23 april 2009 om ändring av direktiv 98/70/EG, vad gäller specifikationer för bensin, diesel och gasoljor och införande av ett system för hur växthusgasutsläpp ska övervakas och minskas, om ändring av rådets direktiv 1999/32/EG, vad gäller specifikationen för bränsle som används av fartyg på inre vattenvägar, och om upphävande av direktiv 93/12/EEG (EUT L 140, 5.6.2009, s. 88, Celex 32009L0030).

regler i LSE baseras på den faktiska förändringen i konsumentprisindex mellan juni 2009 och juni 2010. Index har under perioden ökat med 0,93 procent. En mervärdesskatteffekt tillkommer om energipriserna i motsvarande mån förändras och om köparen är en privatperson. För företag som har rätt att dra av ingående mervärdesskatt tillkommer inte den effekten.

Indexomräkningen av skattesatserna på el för 2011 enligt ovan bör medföra en höjning för hushåll och servicenäringen med 0,3 öre per kWh (0,375 öre inklusive mervärdesskatt) i södra Sverige och med 0,2 öre per kWh (0,25 öre inklusive mervärdesskatt) i norra Sverige. Den skattesats som tillämpas för industrin, jordbruket, skogsbruket och vattenbruket bör inte ändras på grund av avrundningsregler. Skattesatsförändringarna för el redovisas i tabell 6.9.

Energiskattesatserna på el för 2011 kommer att framgå av en förordning som regeringen utfärdar senast i november 2010.

Tabell 6.9 Indexomräkning av skattesatserna på el för 2011, inklusive mervärdesskatt

Energislag	Indexomräkning av energiskatt	Mervärdesskatt	Summa
El, södra Sverige, öre kWh	+0,3	+0,075	+0,375
El, norra Sverige, öre kWh	+0,2	+0,05	+0,25

6.7 Skatter på konsumtion m.m. – övriga punktskattefrågor

6.7.1 Utredning om vissa förändringar av trängselskatten

Regeringens bedömning: En utredning bör tillsättas med uppdrag att göra en översyn av trängselskatten och utreda förutsättningarna för en kommunal föreskriftsrätt för trängselskatt.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen har i propositionen Införande av trängselskatt i Göteborg (prop. 2009/10:189) angett att det i flera avseenden finns behov av att

göra en översyn av trängselskatten. En utredare bör därför få i uppdrag att utreda följande frågor:

- förutsättningarna för att delegera rätten till kommuner att föreskriva om trängselskatt,
- en skattskyldighet för utlandsregistrerade fordon,
- hur skattebeloppen bör justeras om skattens förmåga att begränsa trängsel ska behållas samt
- hur en bestämmelse som begränsar skatteuttaget om flera betalstationer i Göteborgs kommun passeras under en viss tidsperiod, en s.k. flerpasagereregulering, kan utformas.

Utredaren bör ha att ta ställning till de lagändringar som kan aktualiseras och utarbeta ett lagförslag. Utredaren bör även ha att bedöma de kostnader och konsekvenser som förslagen kan komma att medföra för intäktsmålet för trängselskatt.

6.7.2 Reformerad beskattning av cigaretter

Regeringens bedömning: Skattestrukturen för cigaretter bör läggas om så att styckeskatten utgör en så hög andel som möjligt av punktskatten på cigaretter. Den totala punktskatten på cigaretter kvarstår oförändrad. En indexering med konsumentprisindex bör införas för samtliga tobaksprodukter från och med 2012.

Det kommande förslaget bör träda i kraft den 1 januari 2011.

Skälen för regeringens bedömning: I februari 2010 antog Europeiska unionens råd ett direktiv om ändrade strukturer och skattesatser vid punktbeskattning av tobak.⁵⁵ Det nya direktivet, som ska vara genomfört i medlems-

⁵⁵ Rådets direktiv 2010/12/EU av den 16 februari 2010 om ändring av direktiven 92/79/EEG, 92/80/EEG och 95/59/EG när det gäller strukturer och skattesatser i fråga om punktbeskattning av tobaksvaror samt av direktiv 2008/118/EG (EUT L 50, 27.2.2010, s. 1, Celex 32010L0012).

staterna den 1 januari 2011, medför vissa ändringar i nuvarande tobaksskattedirektiv.

Punktbeskattningen av cigaretter baseras på uttag av dels styckeskatt, dels värderelaterad skatt. Sverige önskar av folkhälsoskäl eftersträva en större andel styckeskatt framför en större andel värderelaterad skatt. En omläggning av skattestrukturen för cigaretter så att styckeskatten utgör en så hög andel som möjligt av den totala punktskatten bör därför göras, vilket möjliggörs genom det nya direktivet. Den totala punktskatten på cigaretter bör dock vara oförändrad. Med anledning av en ökad andel styckeskatt bör ett slopande av den nuvarande nationella minimipunktskatten på cigaretter göras då denna inte längre fyller någon funktion. För att inte förlora den automatiska inflationsjustering som den nuvarande högre värderelaterade skatten på cigaretter bidrar till bör en indexering med konsumentprisindex av styckeskatten på cigaretter införas för kalenderåret 2012 och framåt. Motsvarande indexering bör även ske av tobaksskatten på övriga tobaksprodukter.

Inom Finansdepartementet har under våren 2010 utarbetats en promemoria med förslag om ändrad tobaksskattestruktur för cigaretter, m.m. Promemorian har remissbehandlats (dnr Fi2010/3275).

Regeringen avser att i höst återkomma med förslag till riksdagen. Det kommande förslaget bör träda i kraft den 1 januari 2011.

6.7.3 Reklamskatten

Regeringens bedömning: Förutsättningar för finansiering av ytterligare steg i avskaffandet av reklamskatten föreligger för närvarande inte.

Skälen för regeringens bedömning: 1996 års reklamskatteutredning föreslog i sitt betänkande Avskaffa reklamskatten! (SOU 1997:53), ett avskaffande av lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam. Den dåvarande regeringen uttalade i prop. 1997/98:150 att man ansåg att reklamskatten bör avskaffas. Det konstaterades dock att det vid detta tillfälle saknades förutsättningar att finansiera ett totalt avskaffande av reklamskatten. Eftersom den dåvarande regeringen ansåg att det förelåg

särskilt allvarliga problem när det gällde beskattningen av reklamtrycksaker, föreslogs ett avskaffande av skatten i denna del. Reklamskatten på reklamtrycksaker avskaffades den 1 januari 1999.

Riksdagen tillkännagav den 10 april 2002 som sin mening vad skatteutskottet (bet. 2001/02:SkU20, rskr. 2001/02:201) anfört om att reklamskatten bör avvecklas och att frågan, med beaktande av de budgetpolitiska målen, bör prioriteras vid kommande budgetberedning.

Sedan 2002 har frågan tagits upp i det årliga budgetarbetet. Ett andra steg i avskaffandet av den resterande reklamskatten genomfördes den 1 januari 2006. Regeringen föreslog därefter hösten 2007 ett ytterligare steg i avskaffandet av den resterande reklamskatten. Dessa ändringar trädde i kraft den 1 januari 2008.

Skatteutskottet har i yttrandena 2006/07:SkU2y till konstitutionsutskottet och 2006/07:SkU3y till finansutskottet anfört att det ser med tillfredsställelse på att regeringen aviserat att ytterligare en betydande del av den resterande reklamskatten ska avskaffas. Utskottet erinrade också om att riksdagens tidigare tillkännagivande avsåg en avveckling av hela reklamskatten.

I budgetpropositionen för 2009 anförde regeringen att det är viktigt att den resterande reklamskatten avskaffas men att regeringen bedömde att förutsättningar för att finansiera ytterligare steg i avskaffandet av reklamskatten för närvarande inte förelåg. Regeringen prioriterade skatteändringar som ökar den varaktiga sysselsättningen före ytterligare sänkning av reklamskatten. Skatteutskottet delade i yttrande 2008/09:SkU1y regeringens bedömning men utskottet vidhöll sin tidigare inställning att hela reklamskatten ska avvecklas och förutsätter att detta kommer att ske i kommande förslag från regeringen. I budgetpropositionen för 2010 vidhöll regeringen sin inställning att den resterande reklamskatten bör avskaffas. Regeringen prioriterade dock skattesänkningar som på kort och lång sikt stärker sysselsättningen före ytterligare sänkning av reklamskatten.

Även i årets budgetberedning har frågan om ytterligare steg i avskaffandet av reklamskatten prövats. Regeringen anser, liksom tidigare, att den resterande reklamskatten bör avskaffas. Regeringen har dock, till följd av den stora osäkerheten i den ekonomiska utvecklingen,

fortsatt att prioritera skatteändringar som på såväl kort som lång sikt stärker sysselsättningen före ytterligare sänkning av reklamskatten.

6.8 Skatter på konsumtion – mervärdesskatt

6.8.1 Mervärdesskatten och den ideella sektorn

Regeringens bedömning: Det finns ett behov av att justera begreppet yrkesmässig verksamhet, vilket kan komma att påverka den ideella sektorn. Regeringen har för avsikt att hos EU-kommissionen ansöka om möjlighet att införa mervärdesskattebefrielse vid omsättning under visst belopp.

Skälen för regeringens bedömning: Det är angeläget att ha en aktiv folkrörelse i Sverige. Den verksamhet som bedrivs av ideella föreningar och registrerade trossamfund har en folklig förankring och betydelse för demokrati, välfärd, trygghet, hälsa och livskvalitet i det svenska samhället. Det är en utgångspunkt att villkoren för folkrörelserna i Sverige inte ska försämrats.

Europeiska kommissionen har riktat klagomål mot Sverige angående definitionen av yrkesmässig verksamhet i mervärdesskattelagen.⁵⁶ En anpassning av yrkesmässighetsbegreppet till EU-rätten kommer bl.a. att påverka ideella föreningars situation i mervärdesskattehänseende. Finansdepartementet gav två utredare i uppdrag att utreda frågan och rapporten "Mervärdesskatt för den ideella sektorn, m.m." (Ds 2009:58) redovisades den 31 oktober 2009. Rapporten har remissbehandlats. Regeringen bedömer att det med hänsyn till EU-rätten inte är möjligt att undvika en justering av begreppet yrkesmässig verksamhet. En åtgärd som kan bli aktuell är en skattebefrielse för omsättning av varor och tjänster om omsättningen inte överstiger ett visst belopp. En sådan regel kräver dock tillåtelse från EU. Regeringen har för avsikt

att lämna in en ansökan till kommissionen om att få införa en sådan regel. Sverige har också i brev till kommissionen den 31 mars 2010 uppmanat kommissionen att inom ramen för en ny strategi för det gemensamma regelverket för mervärdesskatt inom EU även se över reglerna om undantag för mervärdesskatt för sådan verksamhet som bedrivs av folkrörelserna.

Ideella sektorn kan även komma att påverkas av de förslag vad gäller inkomstskatt som lämnats av Stiftelse- och föreningskatteutredningen i betänkandet Moderniserade skatteregler för ideell sektor (SOU 2009:65). Betänkandet bereds för närvarande inom Finansdepartementet.

6.9 Fortsatt stöd till skatteforskning

I budgetpropositionen för 2008 föreslog regeringen att det inom ramen för Skatteverkets anslag skulle avsättas medel för åren 2008–2010 som stöd för forskning inom skatteområdet (prop. 2007/08:1, vol.1, avsnitt 5.10). Därvid angavs också att Skatteverket i början av 2010 till regeringen skulle redovisa sina erfarenheter av satsningen. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag.

Bland de skäl som angavs för den tidigare satsningen nämndes den sedan slutet av 1990-talet vikande forskningsvolymen på skatteområdet. Detta ansågs kunna få negativa konsekvenser såväl genom en försvagad kunskapsbas för skattepolitiken som genom ett försämrat underlag för en kvalificerad och bred offentlig diskussion kring skattefrågor. Detta bedömdes vara ett problem med tanke på de betydande framtida utmaningarna för skattepolitiken, inte minst p.g.a. globalisering och demografisk utveckling. Samtidigt konstaterades att en satsning på skatteforskning, för att säkerställa en hög kvalitet, måste bygga på ett samspel med det internationella forskarsamhället.

Skatteverket har redovisat sina erfarenheter (dnr Fi2010/3517). Den gjorda satsningen har byggts på en samverkan mellan Skatteverket, Riksbankens Jubileumsfond (RJ) och Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS). I sin redovisning beskriver Skatteverket de processer som tillämpades vid urvalet av forskningsprogram- och projekt och resultatet

⁵⁶ Dnr Fi2008/4218 och Fi2008/4219.

av dessa processer samt de värderingar som gjorts därefter.

Regeringen anser efter att ha tagit del av Skatteverkets redovisning – utan att därmed värdera den forskning som hittills bedrivits inom ramen för satsningen – att ett fortsatt stöd till skatteforskning bör ges, särskilt som de skäl som redovisades i budgetpropositionen för 2008 fortfarande är giltiga.

Mot denna bakgrund bör inom ramen för Skatteverkets genom förslag i denna proposition förstärkta anslag avsättas medel om 5 miljoner kronor per år för perioden 2011–2013 som stöd för forskning inom skatteområdet. Liksom tidigare finns anledning att följa upp stödet och Skatteverket ska därför innan sommaren 2013 till regeringen redovisa erfarenheter av satsningen.

6.10 Offentligfinansiella effekter av ändrade skatte- och avgiftsregler

I tabell 6.10 redovisas de offentligfinansiella effekterna av de skatte- och avgiftsförändringar som presenterats i tidigare avsnitt. Budgetneutrala åtgärder redovisas i ett särskilt avsnitt nedan. Vidare redovisas separat sådana åtgärder som har aviserats och redovisats i tidigare propositioner.

Tre olika typer av offentligfinansiella effekter redovisas i tabell 6.10: bruttoeffekt för 2011, periodiserade nettoeffekter för 2011–2014 och varaktig effekt. Bruttoeffekten beskriver den statistiskt beräknade förändringen i intäkterna från den skatt som regeländringen avser. Bruttoeffekten beaktar således inte eventuella indirekta effekter som t.ex. regeländringens påverkan på andra skattebaser och på konsumentprisindex. Om konsumentprisindex påverkas av en regeländring så uppkommer en indirekt effekt då utgifter i olika offentliga transfereringssystem påverkas av förändringar i konsumentprisindex.

Vid en bedömning av de kortsiktiga offentligfinansiella effekterna av olika åtgärder är den periodiserade nettoeffekten för den konsoliderade offentliga sektorn mest relevant. I den periodiserade redovisningen förläggs förändringar i skatte- och avgiftsintäkter till det inkomstår skatten eller avgiften avser. Vidare beaktas i nettoeffekten även vissa indirekta effekter på skatteintäkterna och på de offentliga

utgifterna. Den periodiserade nettoeffekten redovisas för åren 2011–2014.

Den varaktiga effekten, som redovisas i den sista kolumnen i tabell 6.10 ger ett mått på den bestående årliga kostnaden/intäkten som en åtgärd medför, dock utan koppling till hur de offentliga finanserna påverkas ett visst år. Beräkningen baseras på nuvärdet av en åtgärds framtida nettoeffekter. På så vis möjliggörs jämförelser mellan regelförändringar vars nettoeffekter är olika fördelade över tiden. Avvikelser mellan den varaktiga effekten och de periodiserade årliga nettoeffekterna beror bl.a. på fördröjd överväring av vissa skatter på andra skattebaser. För en närmare beskrivning av metodfrågor kopplade till denna redovisning hänvisas till publikationen ”Beräkningskonventioner 2010: Metoder för effektberäkningar av ändrade skatteregler” (Fi 2009.6).

De offentligfinansiella effekterna av de åtgärder som redovisas i detta avsnitt har beräknats utifrån 2011 års priser och volymer. Den prognos av offentliga sektorns totala intäkter för år 2011–2014, som redovisas i kapitel 7, baseras på prognoser för Sveriges ekonomiska utveckling inklusive effekterna av de i denna proposition aviserade åtgärderna på t.ex. tillväxt och sysselsättning. I kapitel 7 redovisas intäkterna i respektive års priser och volymer.

Budgetpåverkande åtgärder

Förslaget att förstärka grundavdraget för dem som vid beskattningsårets ingång har fyllt 65 år bedöms beröra så gott som hela åldersgruppen, ca 1,7 miljoner personer. De personer som berörs är de som i dag betalar inkomstskatt. Den offentligfinansiella effekten av förslaget uppskattas till totalt 7,5 miljarder kronor år 2011 (varav 5 miljarder kronor tidigare aviserats i 2010 års ekonomiska vårproposition). Denna effekt kommer att påverka skatteunderlaget för kommuner och landsting. Med en höjning av anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner, kompenseras emellertid samtliga kommuner och landsting.

I syfte att bidra till att minska alkoholens skadeverkningar i trafiken aviserade regeringen i 2010 års ekonomiska vårproposition en skattefrihet för alkohol i förmånsbilar. Åtgärden beräknas minska skatteintäkterna med 0,01 miljarder kronor 2011.

Förslaget om en höjning av schablonavdraget vid andrahandsuthyrning av bostäder från 12 000 kronor per år till 18 000 kronor per år från och med den 1 januari 2011 beräknas minska skatteintäkterna med 0,08 miljarder kronor.

Från och med den 1 januari 2011 kommer regeringen genom dispensbeslut att kunna ge skattebefrielse från koldioxid- och energiskatt för låginblandning av upp till och med 6,5 volymprocent etanol i bensin och upp till och med 5,0 volymprocent FAME i diesel. Detta medför minskade skatteintäkter med 0,40 miljarder kronor från 2011.

Som en del av omläggningen av cigarettbeskattningen införs en indexering av punktskatten med konsumentprisindex för samtliga tobaksprodukter från och med 2012. Indexeringen medför ökade skatteintäkter motsvarande 0,06 miljarder kronor 2012.

Budgetneutrala åtgärder

De förändrade nivåerna för socialavgifterna, som innebär att sammansättningen av avgiftsnivåerna för uttag av socialavgifter förändras, har ingen offentligfinansiell effekt eftersom den görs inom ramen för ett oförändrat totalt uttag av socialavgifter.

De offentligfinansiella effekterna av införandet av UCITS-direktivet och kommande förslag om beskattning av investeringsfonder och om investeringssparkonto har kommenterats i avsnitt 6.4.2.

Åtgärder som redan är budgeterade

I 2010 års ekonomiska vårproposition aviserade regeringen en förstärkning av skattesänkningen för pensionärer med 5 miljarder kronor 2011 inom ramen för ett tredje steg (se ovan Budgetpåverkande åtgärder). I propositionen 2010/10:206, Vissa fastighets- och stämpel-skattefrågor, presenterades förslag om höjd fastighetsskatt för vattenkraftverk och höjd stämpelskatt på lagfarter för juridiska personer från och med den 1 januari 2011. Åtgärderna beräknas öka skatteintäkterna med 0,60 respektive 0,50 miljarder kronor 2011. Vidare presenterades i proposition 2009/10:204, En frivillig revision, förslag om slopas revisionsplikt för mindre företag. Åtgärden beräknas minska skatteintäkterna med 0,83 miljarder kronor 2011. I proposition 2009/10:144 presenterades förslag om bättre skattemässiga förutsättningar för biogas samt för landansluten el till fartyg i hamn. Åtgärderna beräknas medföra minskade skatteintäkter motsvarande 18 respektive 2 miljoner kronor 2011. Slutligen presenterades i proposition 2009/10:235, Enklare redovisning, förslag om förenklade momsregler till följd av ny redovisningslagstiftning. Förslaget beräknas minska skatteintäkterna med 0,04 miljarder kronor 2011.

Sammantagna effekter av skatteåtgärderna

Aviseringarna i budgetpropositionen innebär att de totala nettoskatteintäkterna sammantaget minskar med 2,99 miljarder kronor år 2011. Den totala bruttoeffekten för 2011 beräknas till 2,88 miljarder kronor. Se tabell 6.10.

Tabell 6.10 Offentligfinansiella effekter av ändrade skatteregler. Bruttoeffekt år 2011, periodiserad nettoeffekt år 2011–2014 samt varaktig effekt

Miljarder kronor

	Effekt från	Bruttoeffekt 2011	Periodiserad nettoeffekt				Varaktig effekt
			2011	2012	2013	2014	
Förslag i budgetpropositionen							
<i>Direkt skatt på arbetsinkomster – förvärsinkomstbeskattningen</i>							
Ytterligare skattesänkning för pensionärer	1/1 2011	-2,50	-2,50	-2,50	-2,50	-2,50	-2,50
<i>Skatt på kapitalägande – kapital- och egendomsskatter</i>							
Höjt schablonavdrag vid andrahandsuthyrning av bostäder	1/1 2011	-0,08	-0,08	-0,08	-0,08	-0,08	-0,08
<i>Delsumma</i>		-2,58	-2,58	-2,58	-2,58	-2,58	-2,58
Bedömningar i budgetpropositionen							
<i>Direkt skatt på arbetsinkomster – förvärsinkomstbeskattningen</i>							
Skattefrihet för alkohol i förmånsbilar	1/1 2011	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01
<i>Skatt på konsumtion m.m. – energi- och miljöskatter</i>							
Ökad skattebefrielse för låginblandning av etanol i bensin och FAME i diesel	1/1 2011	-0,40	-0,40	-0,40	-0,40	-0,40	-0,40
<i>Skatt på konsumtion m.m. – övriga punktskatter</i>							
Reformerad beskattning av cigaretter ¹	1/1 2012			0,06	0,11	0,19	0,19
<i>Delsumma</i>		-0,41	0,41	-0,35	-0,30	-0,22	-0,22
Summa		-2,99	-2,99	-2,93	-2,88	-2,80	-2,80

Not 1: Den redovisade offentligfinansiella effekten för åtgärden Reformerad beskattning av cigaretter avser indexering av punktskatten på övriga tobaksprodukter (dvs. exklusive cigaretter).

7

Inkomster



7 Inkomster

Sammanfattning

- Den ekonomiska återhämtningen ger en markant ökning av skatteintäkterna. Skatteintäkterna beräknas öka med drygt 45 miljarder kronor 2010.
- Under perioden 2011–2014 beräknas de totala skatteintäkterna öka med i genomsnitt 4,4 procent per år.
- Statsbudgetens inkomster ökar 2010 betydligt mer än skatteintäkterna, främst till följd av periodiseringseffekter.

I detta avsnitt redovisas utfall och prognoser för den offentliga sektorns skatteintäkter och statsbudgetens inkomster.

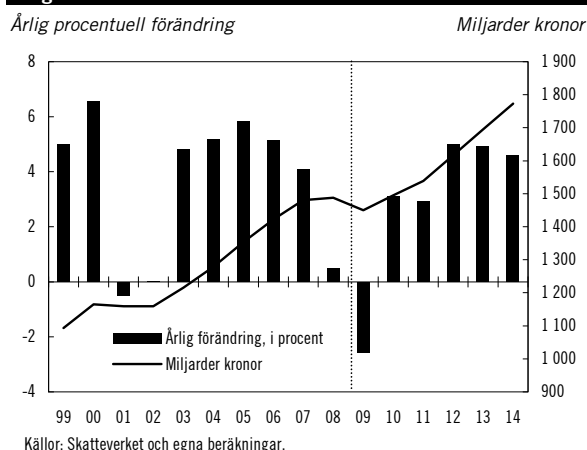
7.1 Offentliga sektorns skatteintäkter

Den kraftiga försämringen av den ekonomiska utvecklingen 2009, med ett BNP-fall på 5,1 procent, medförde ett dramatiskt fall i skatteintäkterna. Försvagningen på arbetsmarknaden ledde till att antalet arbetade timmar minskade, vilket gjorde att utbetalda löner och därmed intäkterna från skatt på arbete utvecklades mycket svagt. Trots den globala lågkonjunkturen och den finansiella krisen bedöms intäkterna från skatt på företagsvinster ha ökat något 2009. Men först 2011 bedöms intäkterna från skatt på företagsvinster ha nått upp till nivån före krisen.

En successiv återhämtning av ekonomin har inletts och tillväxtutsikterna för 2010 ser goda ut, vilket medför att de totala skatteintäkterna ökar igen. Hushållens konsumtion har ökat kraftigt under första halvåret 2010 och väntas öka i god takt de närmaste åren. Även antalet arbetade timmar har utvecklats starkt under första halvåret 2010 och väntas växa med 1,9 procent för helåret 2010, vilket bidrar till ökade intäkter från skatt på arbete. Samtidigt har företagen uppvisat överraskande goda resultat hittills i år och den positiva vinstutvecklingen väntas hålla i sig.

Den fortsatta konjunkturåterhämtningen leder till att de totala skatteintäkterna ökar starkt 2011–2014, i synnerhet fr.o.m. 2012. I diagram 7.1 visas de totala skatteintäkterna från 1999 t.o.m. 2014.

Diagram 7.1 Totala skatteintäkter



Det finns tydliga tecken på att återhämtningen i svensk ekonomi går snabbare än vad som antogs i 2010 års ekonomiska vårproposition. Utvecklingen på arbetsmarknaden bedöms bli något

mer positiv och uppgången i antalet arbetade timmar väntas komma tidigare än vad som bedömdes i vårpropositionen. Trots detta har intäkterna från skatt på arbete reviderats ned 2011–2014 (se tabell 7.1). Det beror till övervägande del på att prognosen för ROT-avdraget har reviderats upp, att prognosen för utbetalda pensioner reviderats ned, samt på den föreslagna höjningen av grundavdraget för pensionärer. Men eftersom både kapital- och konsumtions-skatterna är uppreviderade beräknas de totala skatteintäkterna bli högre än vad som antogs i vårpropositionen.

Tabell 7.1 Totala skatteintäkter jämfört med prognosen i 2010 års ekonomiska vårproposition

Miljarder kronor

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Skatt på arbete	0	0	-9	-9	-8	-8
Skatt på kapital	14	15	13	18	20	23
Skatt på konsumtion	-1	11	10	11	13	14
Övriga skatter	0	0	0	0	0	0
Totala skatteintäkter	13	28	13	20	26	29

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid.
Källa: Egna beräkningar.

I tabell 7.2 finns en sammanställning av de beräknade effekterna av regeländringarna på skatteområdet mellan 2008 och 2014. I tabellen visas den årligt tillkommande intäktsförändringen till följd av ändrade skatteregler. Beloppen är periodiserade bruttoeffekter, dvs. storleken på den initiala skatteändringen. I avsnitt 6.10 finns en utförlig förklaring av hur de offentliga finansiella effekterna redovisas.

Tabell 7.2 Bruttoeffekter av ändrade skatte- och avgiftsregler

Miljarder kronor, förändring i förhållande till föregående år

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Skatt på arbete	-12	-48	-14	-8	0	0	0
Skatt på kapital	4	1	1	2	0	0	0
Skatt på konsumtion	7	0	0	0	0	1	0
Övriga skatter	0	0	0	-1	0	0	0
Totala skatteintäkter	-1	-46	-13	-7	0	1	0

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid.
Källa: Egna beräkningar.

År 2011 beräknas skatteintäkterna minska med 7 miljarder kronor till följd av ändrade skatteregler. Skatt på arbete minskar med knappt 8 miljarder kronor till följd av förslaget om förhöjt grundavdrag för pensionärer. Skatteintäkterna från skatt på kapital ökar med 2 miljarder

kronor på grund höjningen av fastighetsskatten på vattenkraftverk. Skatt på konsumtion beräknas minska till följd av den ökade skattebefrielsen för låginblandning av etanol i bensin och FAME i dieselolja. I tabell 7.14 finns en mer detaljerad uppställning av bruttoeffekterna av regeländringarna på skatteområdet under perioden 2005–2014.

Regeringens förslag: Den beräkning av statsbudgetens inkomster för 2011 som sammanställts i bilaga 1 avsnitt 2 godkänns.

Utvecklingen på arbetsmarknaden är viktigast för hur skatteintäkterna utvecklas

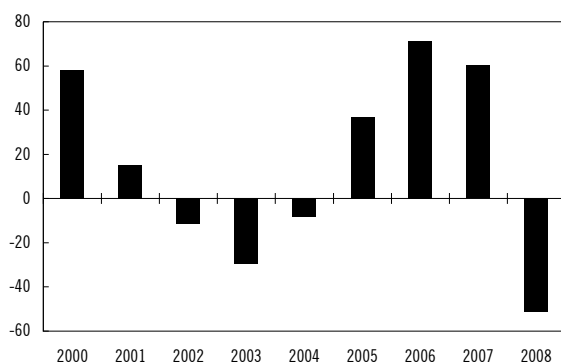
Skatteintäkterna från företags- och kapitalvinster är de intäkter som uppvisar störst variation mellan åren och det är också för dessa skatter prognososäkerheten normalt är som störst på kort sikt. På några års sikt är det emellertid utvecklingen på arbetsmarknaden som är avgörande för hur skatteintäkterna totalt sett utvecklas, eftersom ca 60 procent av dessa härrör från arbetsmarknaden.

Prognoserna av skatteintäkterna baseras huvudsakligen på prognosen av den ekonomiska utvecklingen och då särskilt på lönesumman och den privata konsumtionen, vilka tillsammans utgör skattebaserna för större delen av skatteintäkterna. Genom prognosfel på dessa skattebaser uppkommer även motsvarande fel på skatteintäkterna. I diagram 7.2 visas prognosfelen i de totala skatteintäkterna mätt som skillnaden mellan utfall och den prognos som redovisades för det aktuella året i respektive budgetproposition. Svårigheter att bedöma styrkan i konjunkturförändringarna medför särskilt stora prognosfel när konjunkturen vänder. 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 2005–2007. De tre sistnämnda åren underskattades skatteintäkterna i prognosen i budgetpropositionen för respektive år 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.

Samtidigt bör man ha i åtanke att det alltså råder viss osäkerhet om varaktigheten i den återhämtning vi nu ser. Inte minst utgör det osäkra ekonomiska läget i USA och flera länder i euroområdet en risk för att den realekonomiska utvecklingen för Sveriges vidkommande blir sämre än i huvudscenariot (se avsnitt 5).

Diagram 7.2 Prognosfel för totala skatteintäkter 1999–2008

Prognosfel (utfall - prognos) i miljarder kronor



Anm.: Prognosfelen är korrigerade för regeländringar.

Källa: Egna beräkningar.

För att illustrera eventuella prognosfels effekt på bedömningen av skatteintäkterna kan nämnas att en ökning av utvecklingstakten av antal arbetade timmar med 1 procentenhet ökar skatteintäkterna från skatt på arbete med 8–9 miljarder kronor och att en ökning av hushållens konsumtion med 1 procent ökar mervärdesskatteintäkterna med drygt 1,5 miljarder kronor.

7.1.1 Skatt på arbete

Den relativt snabba återhämtningen i svensk ekonomi medför att intäkterna från skatt på arbete ökar från 874 till 1 027 miljarder kronor mellan 2010 och 2014 (se tabell 7.3). Detta innebär en successiv återgång till samma trendmässiga utvecklingstakt som gällde innan förra årets kraftiga inbromsning.

Tabell 7.3 Skatt på arbete

Miljarder kronor och årlig procentuell förändring

	Utfall		Prognos					
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
Aktuell prognos	909	868	874	892	932	979	1 027	
Utvecklingstakt (%)	4,0	-4,5	0,7	2,1	4,4	5,1	4,9	

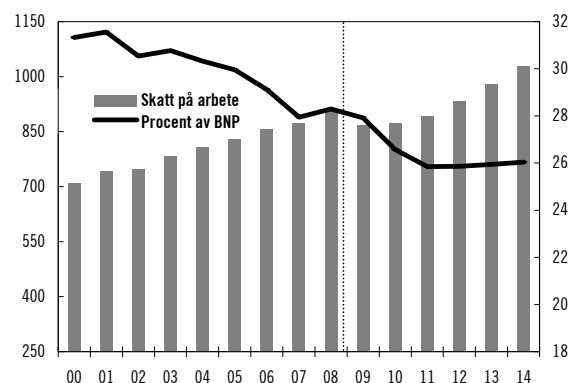
Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

Samtidigt som de totala skatteintäkterna från skatt på arbete ökar minskar skatt på arbete i procent av BNP från 27,9 procent 2009 till 26 procent 2014 (se diagram 7.3). År 2010 faller skattekvoten bl.a. till följd av de skattesänkningar regeringen genomfört i form av det fjärde steget i jobbskatteavdraget, sänkt skatt för pensionärer genom ett förhöjt grundavdrag samt nedsatta egenavgifter för enskilda näringsidkare. Den fallande skattekvoten beror även på att BNP i löpande priser ökar 2010 efter det dramatiska fallet i BNP 2009. Regeringen föreslår i denna proposition att skatten för pensionärer sänks med 7,5 miljarder kronor, vilket bidrar till att skattekvoten minskar ytterligare 2011.

Diagram 7.3 Skatt på arbete 2000–2014

Miljarder kronor

Procent av BNP



Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

Tabell 7.4 Offentliga sektorns skatteintäkter och statsbudgetens inkomster

Miljarder kronor

Inkomstår	Utfall	Utfall	Utfall	Utfall	Prognos					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Skatt på arbete	829,6	857,2	873,6	909,0	867,8	874,0	892,4	932,1	979,4	1 027,5
<i>Direkta skatter</i>	476,9	490,1	483,0	497,5	475,9	474,5	481,3	502,2	527,9	553,2
Kommunal inkomstskatt	435,6	454,1	479,1	503,4	512,0	522,8	528,5	549,7	574,3	600,1
Statlig inkomstskatt	38,3	41,0	44,8	48,0	40,2	41,1	41,8	43,4	46,7	49,8
Allmän pensionsavgift	74,2	77,3	81,1	85,2	88,2	90,6	93,4	97,1	101,4	106,1
Skattereduktioner m.m.	-71,3	-82,4	-122,0	-139,2	-164,7	-180,1	-182,5	-188,1	-194,7	-203,0
Artistskatt	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>Indirekta skatter</i>	352,8	367,0	390,6	411,5	391,9	399,5	411,1	430,0	451,5	474,3
Arbetsgivaravgifter	341,1	357,0	382,1	404,1	392,5	403,4	417,1	435,9	457,2	479,7
Egenavgifter	10,1	10,9	11,8	12,1	11,6	12,1	12,5	13,2	13,9	14,7
Särskild löneskatt	29,3	28,9	30,2	32,6	32,4	33,3	34,4	35,9	37,6	39,4
Nedsättningar	-8,5	-8,8	-10,5	-13,3	-20,5	-23,9	-25,7	-26,5	-27,3	-28,1
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	-26,2	-28,0	-29,3	-30,7	-32,2
Skatt på kapital	167,9	192,2	208,7	163,5	162,8	175,7	189,7	205,9	217,0	226,7
Skatt på kapital, hushåll	22,9	37,4	49,7	26,3	26,2	31,0	32,9	33,7	33,6	34,2
Skatt på företagsvinster	92,0	99,2	104,6	83,0	87,2	95,2	104,8	115,7	120,9	124,9
Avkastningsskatt	12,0	11,1	12,8	15,2	12,5	11,6	11,3	14,3	19,2	23,2
Fastighetsskatt och fastighetsavgift	25,1	25,0	25,9	24,0	25,7	25,8	26,8	27,4	27,8	28,2
Stämpelskatt	7,8	9,5	9,4	9,4	8,1	9,2	10,3	10,8	11,4	12,0
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	3,0	3,6	4,0	4,1	4,3
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	423,0	444,5	455,7	474,6	495,5	515,5
Mervärdesskatt	250,1	265,2	284,8	300,3	301,7	320,5	329,3	344,3	360,3	376,8
Skatt på tobak	8,2	8,6	9,7	9,9	10,6	10,7	10,8	10,9	11,2	11,4
Skatt på etylalkohol	4,1	4,2	4,2	4,2	4,4	4,5	4,5	4,6	4,6	4,6
Skatt på vin m.m.	3,6	3,8	4,0	4,1	4,4	4,6	4,8	4,8	4,9	4,9
Skatt på öl	2,6	2,7	2,8	3,1	3,3	3,3	3,4	3,4	3,4	3,4
Energiskatt	37,8	38,2	38,2	38,8	40,1	41,0	42,0	43,4	45,4	46,8
Koldioxidskatt	25,5	24,7	25,1	25,7	26,1	26,6	26,9	28,1	28,7	29,5
Övriga skatter på energi och miljö	3,3	4,7	4,7	5,1	4,2	4,4	4,7	4,8	4,9	4,9
Skatt på vägtrafik	11,0	11,8	13,1	16,0	16,4	16,7	16,2	16,6	18,0	18,5
Skatt på import	4,7	5,2	5,9	5,9	5,2	5,6	6,2	6,7	7,2	7,7
Övriga skatter	6,4	6,3	7,1	5,6	6,7	6,6	7,1	7,0	6,9	6,9
Restförda och övriga skatter	-1,3	-1,8	-0,8	-3,0	-3,6	0,8	0,8	2,9	3,1	3,2
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	5,2	4,2	7,8	7,5	8,9	9,1	9,2
Totala skatteintäkter	1 353,5	1 422,8	1 481,1	1 488,2	1 450,0	1 495,0	1 538,6	1 615,6	1 694,9	1 773,0
Avgår, EU-skatter	-7,8	-9,4	-7,2	-7,2	-6,5	-7,0	-7,7	-8,3	-8,8	-9,3
Offentliga sektorns skatteintäkter	1 345,7	1 413,5	1 473,8	1 480,9	1 443,5	1 488,0	1 531,0	1 607,3	1 686,1	1 763,6
Avgår, kommunala skatteintäkter	-435,6	-454,1	-479,1	-515,5	-525,7	-537,1	-542,9	-564,7	-589,6	-615,6
Avgår, avgifter till ålderspensionssystemet	-151,0	-159,6	-168,9	-178,1	-180,2	-184,0	-191,2	-199,3	-208,7	-218,7
Statens skatteintäkter	759,1	799,7	825,8	787,3	737,7	766,9	796,9	843,4	887,8	929,3

Tabell 7.4 Offentliga sektorns skatteintäkter och statsbudgetens inkomster forts.

Miljarder kronor

Inkomstår	Utfall	Utfall	Utfall	Utfall	Prognos					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Statens skatteintäkter	759,1	799,7	825,8	787,3	737,7	766,9	796,9	843,4	887,8	929,3
Periodiseringar	-16,0	6,6	-10,3	21,4	-31,9	4,2	1,5	-18,9	-7,1	-6,3
Uppbördsförskjutningar	-26,6	-3,6	-2,6	36,0	-6,6	8,9	-1,8	-1,7	0,3	0,3
Betalningsförskjutningar	10,8	10,3	-6,5	-15,7	-20,7	-7,2	2,9	-16,8	-7,0	-6,2
varav kommuner och landsting	4,2	6,3	9,0	-4,2	-21,2	13,4	16,1	-8,0	0,8	0,5
varav ålderspensionssystemet	-0,9	2,8	1,5	-0,7	0,1	3,8	-3,0	0,7	0,8	0,8
varav privat sektor	8,0	1,0	-14,5	-8,1	-4,7	-23,4	-9,7	-9,5	-8,6	-7,6
varav kyrkosektorn	-0,5	-0,1	0,4	0,5	-0,3	-1,1	-0,5	0,0	0,0	0,0
varav EU	0,0	0,2	-3,0	-3,2	5,4	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Anstånd	-0,2	0,0	-1,2	1,1	-4,6	2,5	0,5	-0,4	-0,4	-0,4
Statens skatteinkomster	743,1	806,3	815,5	808,7	705,8	771,1	798,5	824,5	880,7	923,0
Övriga inkomster	2,7	4,0	48,2	92,5	3,8	-0,6	34,5	26,3	26,1	25,8
2000 Inkomster av statens verksamhet	27,5	43,4	66,5	53,0	48,1	40,9	50,5	46,1	47,9	48,2
3000 Inkomster av försäld 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	9,2	10,9	9,5	9,9	10,7
6000 Bidrag från EU	12,6	12,4	13,0	11,0	11,7	14,4	13,1	12,6	11,3	11,3
7000 Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet	-41,5	-48,2	-51,9	-56,2	-66,8	-66,6	-66,3	-68,1	-69,0	-70,3
8000 Utgifter som ges som krediteringar på skattekonto	-13,6	-13,7	-7,7	-2,4	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2
Statsbudgetens inkomster	745,8	810,3	863,7	901,3	709,5	770,5	833,0	850,8	906,8	948,8

Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

Lönesummeökningen drivs av högre timlön

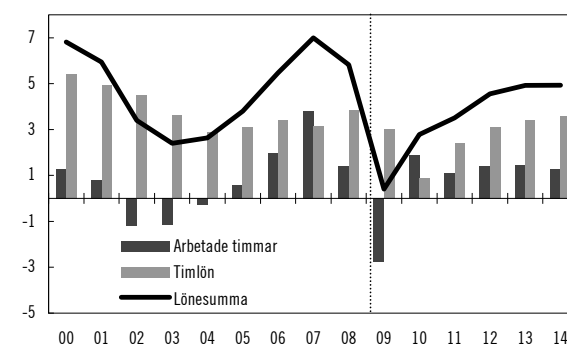
Utbetalda löner, eller lönesumman, står för ca 70 procent av underlaget för skatt på arbete, vilket innebär att förändringen av antalet arbetade timmar och timlönen har stor betydelse för utvecklingen av skatteintäkterna. Utvecklingen av lönesumman och dess komponenter framgår av diagram 7.4.

Konjunkturåterhämtningen medför att lönesumman 2010 ökar med 2,8 procent, vilket kan jämföras med en utveckling på endast 0,2 procent under krisåret 2009. Ökningen beror främst på att arbetade timmar återigen utvecklas positivt. Den förhållandevis kraftiga ökningen av antalet arbetade timmar får dock inte fullt genomslag i lönesumman, eftersom timlönen som redovisas enligt nationalräkenskaperna väntas utvecklas mycket svagt mellan 2009 och 2010. Inom flera företag i industrin hölls sysselsättningen uppe under krisåret 2009 genom arbetstidsförkortning och lönenedsättningar. Enligt dessa avtal minskade arbetstiden mer än lönen. Detta innebär i sin tur att vid övergång till

normalarbetstid så ökar antal arbetade timmar i ekonomin mer än lönen.

Diagram 7.4 Arbetade timmar, timlön och lönesumma

Årlig procentuell förändring



Anm.: Den redovisade timlönen är beräknad enligt nationalräkenskapernas principer.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

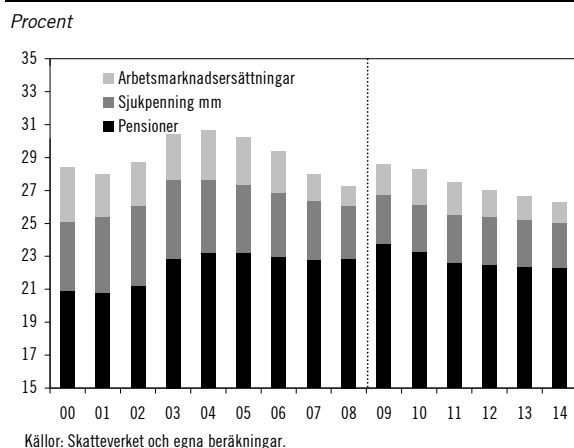
Antalet arbetade timmar fortsätter att öka även under återstoden av prognosperioden, men i något långsammare takt än under 2010. Lönesummans årliga utvecklingstakt ökar från 3,5 procent 2011 till 4,9 procent 2014. Det beror framför allt på att timlönen successivt ökar.

Transfereringarna till hushållen utgör en allt mindre andel av skatteunderlaget

Förutom lönesumman är det skattepliktiga transfereringar till hushållen som utgör skattebasen för skatt på arbete. Prognosen för transfereringarna baseras dels på utvecklingen av antalet pensionärer, sjukskrivna och arbetslösa, dels på löne- och prisutvecklingen, eftersom de flesta ersättningarna är kopplade till inkomst- och prisbasbelopp.

Transfereringarna till hushållen minskar successivt som andel av skatteunderlaget 2010–2014 (se diagram 7.5). Återhämtningen på arbetsmarknaden är det främsta skälet till den sjunkande andelen. Utvecklingen av lönesumman är relativt stark under prognosperioden samtidigt som utbetalda arbetsmarknadsersättningar minskar. Den lägre andelen transfereringsinkomster förklaras även av att utbetalda ohälsorelaterade transfereringar (framför allt sjukersättning) förväntas minska framöver. Även en långsammare ökning av pensionsutgifterna, orsakad av låg indexering av pensionerna, bidrar till att transfereringarna till hushållen som andel av underlaget för skatt på arbete minskar från drygt 29 procent 2009 till 26 procent 2014. En mer utförlig beskrivning av utvecklingen av transfereringar till hushållen finns i avsnitt 8.1.3.

Diagram 7.5 Transfereringsinkomster som andel av underlaget för skatt på arbete



De direkta skatterna på arbete

De direkta skatterna på arbete beräknas uppgå till 481 miljarder kronor 2011, en ökning med ca 7 miljarder kronor jämfört med 2010. Åren 2012–2014 beräknas ökningen uppgå till mellan 21 och 25 miljarder kronor per år.

Åren 2010 och 2011 beräknas det kommunala skatteunderlaget öka med 1,9 respektive 1,1 procent (se tabell 7.5). Den svagare ökningen 2011 förklaras av förslaget i denna proposition om en förstärkning av grundavdraget för pensionärer med en sammanlagd minskning av skatteintäkterna med 7,5 miljarder kronor per år. För att reformen ska vara neutral för kommuner och landsting föreslås att det generella statsbidraget till kommunsektorn ökas i motsvarande belopp. Den underliggande utvecklingen, dvs. utvecklingen justerad för regeländringar, bedöms uppgå till 2,6 respektive 2,5 procent. Den faktiska utvecklingen 2011 är svagare än vad som redovisas i 2010 års ekonomiska vårproposition till följd av att höjningen av grundavdraget i vårpropositionen redovisades som en skatte-reduktion.

Tabell 7.5 Faktisk och underliggande utveckling av kommunernas skatteunderlag

Årlig procentuell förändring

	Utfall		Prognos				
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Faktisk utveckling							
Aktuell beräkning	5,5	1,5	1,9	1,1	4,0	4,5	4,5
VÅP10	5,5	1,0	1,9	3,3	4,1	4,4	4,5
Underliggande utveckling							
Aktuell beräkning	5,0	1,8	2,6	2,5	4,0	4,5	4,5
VÅP10	5,0	1,4	2,6	3,3	4,1	4,4	4,5

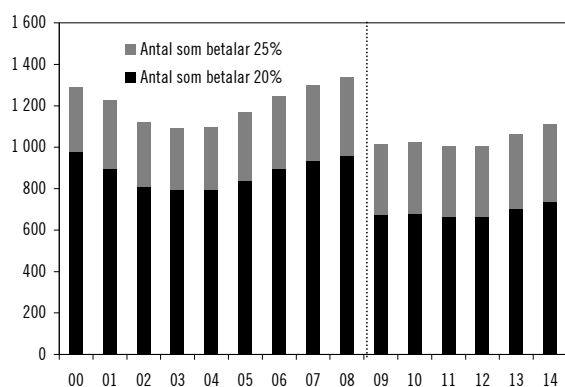
Anm.: VÅP10 avser 2010 års ekonomiska vårproposition.

Källa: Egna beräkningar.

År 2009 sänktes uttaget av statlig skatt genom att den nedre skiktgränsen i den statliga skatteskalen höjdes med 18 100 kronor utöver den automatiska uppräknings som sker genom kopplingen till konsumentpriserna. Detta bidrog till att minska antalet personer som betalar statlig skatt. Även konjunkturedgången har bidragit till minskningen. Mellan 2010 och 2014 beräknas antalet personer som betalar statlig inkomstskatt öka med cirka 89 000 personer (se diagram 7.6). Intäkterna från statlig inkomstskatt väntas under samma period öka från 41 till 50 miljarder kronor.

Diagram 7.6 Antal personer som betalar statlig inkomsskatt

Tusental personer



Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

Skattereduktioner

Under direkt skatt på arbete redovisas skattereduktionerna. De beräknas sammanlagt uppgå till mellan 180 och 203 miljarder kronor 2010–2014 (se tabell 7.6). De största skattereduktionerna är reduktionen för allmän pensionsavgift och jobbskatteavdraget. Skattereduktionen för husarbeten (ROT- och RUT-tjänster) beräknas uppgå till 13 miljarder kronor 2010 där RUT-tjänsterna svarar för 1,3 miljarder kronor. De kommande åren beräknas avdragen för ROT-arbeten minska något, vilket bidrar till att de sammanlagda avdragen för husarbeten faller tillbaka.

Tabell 7.6 Skattereduktioner

Miljarder kronor

	Utfall		Prognos				
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Allmän pensionsavgift	-85	-87	-90	-93	-96	-101	-105
Fastighetsskatt	0	0	0	0	0	0	0
Sjöinkomst	0	0	0	0	0	0	0
Jobbskatteavdrag	-53	-65	-77	-79	-82	-85	-89
Husarbeten	0	-12	-13	-10	-9	-9	-9
Summa	-139	-165	-180	-183	-188	-195	-203

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid.

Källa: Egna beräkningar.

Indirekta skatter på arbete ökar i takt med att arbetsmarknaden förbättras

Även för intäkterna från de indirekta skatterna på arbete är det utvecklingen på arbetsmarknaden som är av störst betydelse. Det försämrade arbetsmarknadsläget under 2009, sänkningen av socialavgifterna med 1 procentenhet och den

utvidgade nedsättningen av avgifterna för unga (se tabell 7.7) innebar sammantaget att intäkterna från de indirekta skatterna på arbete föll mellan 2008 och 2009. Till följd av att läget på arbetsmarknaden väntas förbättras under 2010 och framåt, ökar intäkterna varje år under prognosperioden. Indirekta skatter på arbete väntas totalt uppgå till knappt 400 miljarder kronor 2010.

Tabell 7.7 Nedsättningar av arbetsgivar- och egenavgifter

Miljarder kronor

	Utfall	Prognos					
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Generell nedsättning ¹	0,0	0,0	1,4	1,5	1,6	1,7	1,8
Regional nedsättning	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7
Sjöfartsstöd	1,9	1,9	1,8	1,9	1,9	2,0	2,0
Ungdomar	9,9	16,3	16,1	16,5	17,0	17,5	18,2
Nystartsjobb	1,0	1,8	4,0	5,3	5,4	5,5	5,5
Summa	13,4	20,6	23,9	25,7	26,5	27,3	28,1

¹Den generella nedsättningen avser nedsättningen av egenavgifterna för enskilda näringsidkare.

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid.

Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

7.1.2 Skatt på kapital

Skatt på kapital består i huvudsak av skatt på hushållens kapitalinkomster, skatt på företagsvinster, avkastningsskatt samt fastighetsskatt och kommunal fastighetsavgift. År 2011 beräknas skatt på kapital utgöra ca 12 procent av de totala skatteintäkterna, där skatt på företagsvinster svarar för drygt hälften.

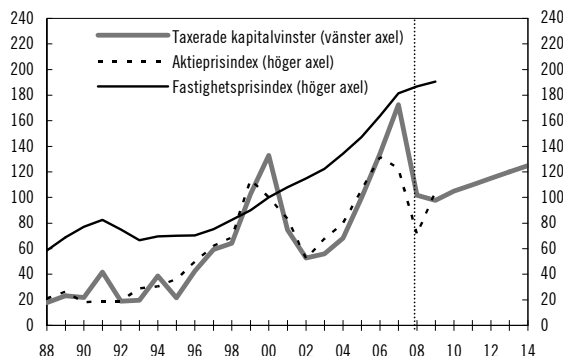
Skatt på hushållens kapitalinkomster och skatt på företagsvinster är de skatter som uppvisar störst variation över åren. Det är också för dessa skatter prognososäkerheten är som störst.

Krisen har medfört att kapitalvinsterna fallit kraftigt

Den kraftiga nedgången på börsen under 2008 i kombination med den finansiella oron medförde att de taxerade kapitalvinsterna föll kraftigt 2008. Vinsterna uppgick till 102 miljarder kronor, vilket kan jämföras med 172 miljarder kronor 2007 som är det år då kapitalvinsterna var som högst. I diagram 7.7 visas aktieprisindex och fastighetsprisindex tillsammans med utfall och prognos för de taxerade kapitalvinsterna.

Diagram 7.7 Kapitalvinster, aktieprisindex och fastighetsprisindex

Miljarder kronor Index 2000 = 100



Källor: Statistiska Centralbyrån, Affärsvärlden och egna beräkningar.

Enligt Skatteverkets preliminära taxeringsutfall för 2009 beräknas de taxerade kapitalvinsterna ha uppgått till 98 miljarder kronor 2009. 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. På grund av svårigheterna med att göra prognoser för kapitalvinster antas det att vinsterna fr.o.m. 2010 återgår till en genomsnittlig historisk nivå på drygt 3 procent av BNP.

Hushållen betalar också skatt på nettot av sina kapitalinkomster, t.ex. ränteinkomster och utdelningar, och ränteutgifter. Ränteutvecklingen de kommande åren gör att hushållens avdrag för utgiftsräntor ökar mer än hushållens intäktsräntor.

Från och med mitten av 2011 ska ett nytt UCITS-direktiv⁵⁷ vara införlivat i svensk rätt. Det innebär bl.a. att befintliga Sverigeregistrerade investeringsfonder får möjlighet att flytta ut ur landet genom gränsöverskridande fusioner. För att undvika skattebortfall och för att upprätthålla den skattemässiga neutraliteten i förhållande till sparande direkt i aktier har en utredning föreslagit att beskattningen av svenska investeringsfonder ska ersättas med ett ökat skatteuttag på delägar nivå (dnr Fi2010/688). Avsikten är att presentera ett förslag avseende en ny sparform, benämnd investeringssparkonto,

under kommande år. Detta förslag kommer även att innefatta vissa justeringar av beskattningen av kapitalförsäkringar. Målsättningen är att förslagen avseende investeringsfonder, investeringssparkonto och kapitalförsäkringar sammantaget ska vara offentligfinansiellt neutrala (se vidare avsnitt 6).

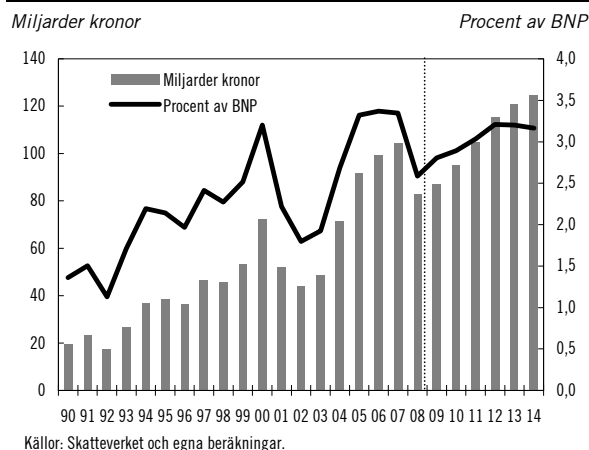
Intäkterna från bolagsskatten återhämtar sig 2009 och ökar ytterligare 2010

Som en följd av konjunkturedgången och den finansiella oron föll intäkterna från skatt på företagsvinster kraftigt 2008. Intäkterna uppgick till 83 miljarder kronor, vilket är ca 22 miljarder kronor, eller 21 procent, lägre än året innan. Vinsterna i verkstadssektorn har fallit även 2009 till följd en svag efterfrågan och lågt kapacitetsutnyttjande. Eftersom verkstadssektorn är starkt exportberoende fick den svaga internationella investeringskonjunkturen särskilt stort genomslag. Samtidigt bedöms flera andra branscher ha återhämtat sig under förra året och ökat sina vinster. Sammantaget väntas skatteintäkterna ha ökat 2009 och de beräknas uppgå till 87 miljarder kronor.

Under 2010 ökar företagets intäkter ytterligare, vilket leder till högre vinster. Samtidigt är företagets kostnader nu bättre anpassade till den rådande efterfrågan i ekonomin. Under 2008 och 2009 påverkades företagets resultat av kostnader för varsel och uppsägningar, något som inte gäller i samma omfattning 2010. Intäkterna från skatt på företagsvinster bedöms 2010 uppgå till 95 miljarder kronor.

Skatteintäkterna ökar ytterligare från och med 2011 och framåt. År 2014 bedöms intäkterna uppgå till 125 miljarder kronor (se diagram 7.8).

⁵⁷ Undertakings for Collective Investment in Transferable Securities, Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/65/EG (EUT L 302, 17.11.2009, s. 32-96, Celex 32009L0065).

Diagram 7.8 Skatt på företagsvinster

Stigande statslåneränta ger högre intäkter från avkastningsskatten

Intäkterna från avkastningsskatten, som tas ut på sparande i pensions- och kapitalförsäkringar, minskar mellan 2009 och 2010 till följd av att statslåneräntan fallit under 2009. Intäkterna beräknas uppgå till knappt 12 miljarder kronor 2010, vilket är ca 1 miljard kronor lägre än 2009 (se tabell 7.4). År 2011 beräknas intäkterna minska ytterligare till drygt 11 miljarder kronor.

Intäkterna från avkastningsskatten styrs i stor utsträckning av statslåneräntans utveckling, även om de också påverkas av hur priset på aktier och andra värdepapper utvecklas. Om statslåneräntan ökar med 1 procentenhet ökar intäkterna från avkastningsskatten året därpå med ca 4 miljarder kronor. En stigande statslåneränta fr.o.m. 2011 medför att intäkterna från avkastningsskatten ökar, för att 2014 uppgå till 23 miljarder kronor.

Höjd skatt på vattenkraftverk ger högre intäkter från fastighetsskatt

Intäkterna från fastighetsskatt och kommunal fastighetsavgift beräknas uppgå till knappt 26 miljarder kronor 2009 (se tabell 7.8). Det är knappt 2 miljarder kronor högre än 2008, varav höjda taxeringsvärden ökade intäkterna med ca 1 miljard kronor.

År 2010 beräknas intäkterna från fastighetsskatt och kommunal fastighetsavgift vara i stort sett oförändrade. Fastighetsskatteintäkterna ökar 2011 i huvudsak till följd av att fastighetsskatten på vattenkraftverk höjs från 2,2 till

2,7 procent. Sammanlagt uppgår intäkterna till ca 27 miljarder kronor 2011 (se tabell 7.8).

Tabell 7.8 Fastighetsskatt och kommunal fastighetsavgift

	Miljarder kronor						
	Utfall 2008	Prognos 2009	2010	2011	2012	2013	2014
Småhus	10,5	12,3	12,1	12,3	12,8	13,0	13,3
varav kommunal avgift	9,9	11,4	11,8	11,9	12,5	12,7	13,0
Hyreshus, bostads-lägenheter	2,9	2,8	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
varav kommunal avgift	2,6	2,7	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9
Hyreshus, lokaler	6,0	6,0	6,1	6,2	6,3	6,4	6,5
Industrier	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6
Vattenkraft	2,9	3,0	2,9	3,7	3,7	3,7	3,7
Summa	24,0	25,7	25,8	26,8	27,4	27,8	28,2

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid.
Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

7.1.3 Skatt på konsumtion och insatsvaror

Mervärdesskatt och punktskatter bildar tillsammans inkomsthuvudgruppen skatt på konsumtion och insatsvaror. År 2011 beräknas skatt på konsumtion och insatsvaror utgöra ca 30 procent av de totala skatteintäkterna, där mervärdesskatten och punktskatterna svarar för 21 respektive 8 procentenhet. Prognosen för skatt på konsumtion och insatsvaror redovisas i tabell 7.9.

Tabell 7.9 Skatt på konsumtion och insatsvaror

	Miljarder kronor och årlig procentuell förändring						
	Utfall 2008	Prognos 2009	2010	2011	2012	2013	2014
Skatt på konsumtion	419	423	444	456	475	495	516
Utvecklingstakt (%)	4,8	1,0	5,1	2,5	4,2	4,4	4,0
Mervärdesskatt	300	302	320	329	344	360	377
Utvecklingstakt (%)	5,4	0,5	6,2	2,8	4,6	4,7	4,6
Punktskatter	118	121	124	126	130	135	139
Utvecklingstakt (%)	3,2	2,4	2,2	1,9	3,1	3,7	2,6

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid.
Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

Intäkterna från mervärdesskatten kommer i huvudsak från hushållens konsumtion. Eftersom mervärdesskatten är differentierad mellan olika varu- och tjänstegrupper beror intäkterna både på den totala konsumtionen och på sammansättningen i konsumtionen. Utöver hushållens konsumtion består skattebasen för mervärdesskatten också av offentlig konsumtion samt av invester-

ingar och förbrukning i både näringsliv och offentlig sektor.

Punktskatterna skiljer sig från mervärdesskatten i det avseendet att de oftast är baserade på konsumerad kvantitet i stället för på marknadspris. Till undantagen hör beskattningen av cigaretter, som till viss del beror på detaljhandelspriset, samt energi- och koldioxidskatterna som skrivs upp med förändringen i konsumentprisindex. Från och med 2012 införs dessutom en indexerings av punktskatten på samtliga tobaksprodukter (se avsnitt 6.7.2).

Mervärdesskatt

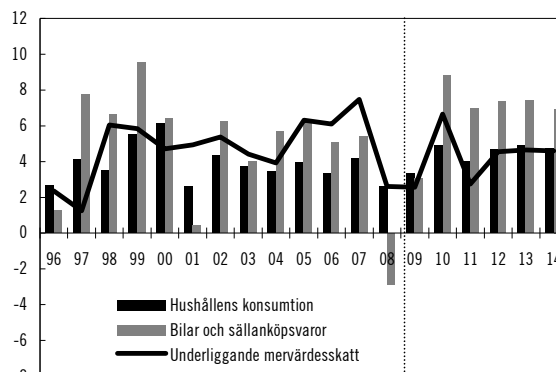
En relativt svag utveckling av konsumtionen inom den privata sektorn samt ett fall i bostadsinvesteringarna under 2009 medförde att intäkterna från mervärdesskatt närmast stagnerade och uppgick till 302 miljarder kronor (se tabell 7.9). Under 2010 har den privata konsumtionen tagit fart, framförallt vad gäller bilar och sällanköpsvaror, och intäkterna förväntas stiga med 6,2 procent till 320 miljarder kronor. Därefter stiger intäkterna i takt med hushållens konsumtion och förväntas uppgå till 377 miljarder kronor 2014.

År 2009 svarade den privata sektorn för cirka 77 procent av mervärdesskatteintäkterna, medan den kommunala och statliga sektorn svarade för 15 respektive 8 procent av intäkterna. Intäkterna från de kommunala och statliga andelarna är relativt stabila över tiden medan andelen från den privata sektorn är mer konjunkturberoende. Intäkterna från den privata sektorn består i sin tur till två tredjedelar av hushållens konsumtion, medan den resterande delen utgörs av investeringar, framför allt bostadsinvesteringar, och förbrukning i näringslivet.

I diagram 7.9 visas utvecklingen av hushållens konsumtion i löpande priser, konsumtionsutvecklingen för bilar och sällanköpsvaror samt av de underliggande intäkterna från mervärdesskatten, dvs. utvecklingen där effekten av skatte- och redovisningsändringar är exkluderad. År 2010 förväntas de underliggande intäkterna från mervärdesskatten stiga med 6,7 procent. Den relativt starka uppgången förklaras av den starka utvecklingen av hushållens konsumtion, främst av bilar och sällanköpsvaror.

Diagram 7.9 Hushållens konsumtion i löpande priser och underliggande intäkter från mervärdesskatt 1996–2014

Årlig procentuell förändring

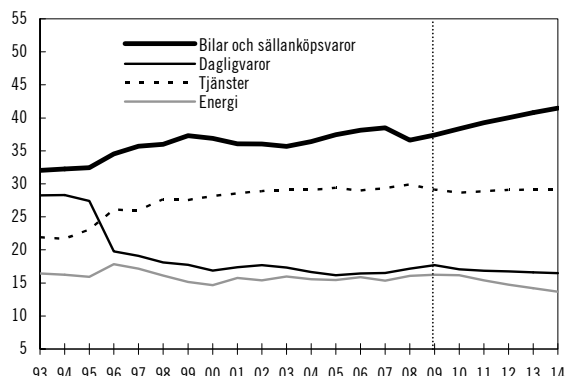


Källor: Skatteverket, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Hushållens konsumtion har ökat kraftigt under 2010, främst beroende på hushållens positiva framtidsbedömningar. Under åren 2011–2014 bedöms konsumtionen öka i god takt. Utvecklingen av den disponibla inkomsten väntas bli god och hushållen förväntas dra ned på sitt höga sparande i takt med att situationen på arbetsmarknaden förbättras (se avsnitt 5.2 för en mer utförlig beskrivning av hushållens konsumtionsutveckling).

Diagram 7.10 Mervärdesskatteintäkterna från hushållens konsumtion uppdelat på olika varugrupper

Procentuell fördelning



Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

I diagram 7.10 visas mervärdesskatteintäkterna från hushållens konsumtion indelat i varugrupper. Konsumtionen av bilar och sällanköpsvaror är den största posten för denna del av mervärdesskatteintäkterna och uppgår till över 35 procent av dessa intäkter. En bidragande faktor är att skattesatsen på bilar och sällanköpsvaror, med några få undantag, är den högsta och uppgår till 25 procent. För dagligvaror och tjänster är skattesatserna mer differentierade, exempelvis är livsmedel belagda med en

mervärdesskatt på 12 procent medan restaurang och catering är belagda med en mervärdesskatt om 25 procent.

Punktskatter

Den svaga utvecklingen i ekonomin påverkade intäkterna från punktskatterna i mindre grad än övriga skatter. Av tabell 7.9 framgår att utfallet 2009 uppgick till 121 miljarder kronor, vilket är 2,4 procent högre än 2008. År 2010 beräknas intäkterna från punktskatterna öka med 2,2 procent, varav intäkterna från energi- och koldioxidsskatten bedöms öka med 2,4 respektive 2,2 procent.

Återhämtningen i ekonomin ger högre intäkter från skatt på energi

Konjunkturåterhämtningen bedöms leda till en ökad användning av diesel och el, vilket i sin tur leder till högre skatteintäkter från energi- och koldioxidsskatt.

Det ovanligt kalla vädret i början av året har även bidragit till högre skatteintäkter från el och oljeprodukter. Intäkterna från energi- och koldioxidsskatt på bensin har minskat hittills i år jämfört med motsvarande period 2009. Intäkterna från oljeprodukter, som främst härrör från användningen av diesel, har däremot ökat mer än vad intäkterna från bensin har minskat. Energi- och koldioxidsskatten beräknas 2010 uppgå till knappt 68 miljarder kronor, vilket är 2,3 procent högre än året innan. När konjunkturen förbättras ytterligare de kommande åren fortsätter intäkterna från energi- och koldioxidsskatten att öka.

I denna proposition informerar regeringen om en förändring i dispensförfarandet för bio-bränsle. Skattebefrielsen från energi- och koldioxidsskatt avses ges för låginblandning upp till och med 6,5 volymprocent etanol i bensin och upp till och med 5 volymprocent FAME i dieselolja från och med den 1 januari 2011. Förändringen beräknas leda till ca 0,4 miljarder kronor lägre intäkter (se avsnitt 6.7.2). Dessutom påverkas intäkterna negativt av att diesel framställd av råttolja och andra restprodukter bedöms öka under prognosperioden. Enligt nuvarande skattestrategi gäller fullständig skattebefrielse från energi- och koldioxidsskatt för biodrivmedel.

Åren 2012–2014 beräknas skatteintäkterna från energi- och koldioxidsskatten öka relativt starkt för att 2014 uppgå till drygt 76 miljarder kronor.

Svag ökning av intäkter från skatt på alkohol och tobak

År 2009 ökade skatteintäkterna från såväl skatt på tobak som alkohol med nästan 7 procent. Intäkterna från skatt på alkohol och tobak beror både på den inhemska försäljningen och den privata införseln. SoRADs⁵⁸ stickprovsundersökningar visar på en låg resandeförsel av alkohol och tobak under 2009. Enligt SoRADs undersökningar minskade resandeförseln av alkohol förra året med 25 procent och av tobak med 31 procent. En låg resandeförsel är en viktig förklaring till de relativt höga skatteintäkterna.

År 2010 beräknas intäkterna från skatt på alkohol uppgå till 12,4 miljarder kronor, vilket är 2,3 procent mer än 2009. Det är framför allt intäkterna från alkoholskatt på vin som ökar. År 2011 beräknas intäkterna från skatt på alkohol öka med 1,9 procent. År 2012–2014 bedöms intäkterna från skatt på alkohol öka svagt (se tabell 7.4).

År 2010 beräknas skatt på tobak uppgå till 10,7 miljarder kronor, vilket är 0,6 procent högre än året innan. År 2011–2014 beräknas skatt på tobak öka med 1–2 procent per år. I denna proposition aviseras en indexering av övriga tobakslag fr.o.m. 2012 (se avsnitt 6.7.2), samt en omläggning av skattestrukturen för cigaretter.

Ökade intäkter från varuimporten

Efter en kraftig nedgång av varuimporten 2009, bedöms varuimporten i år öka med drygt 17 procent. Detta leder till högre intäkter från tullmedel och därmed högre intäkter från skatt på import.

År 2010 beräknas intäkterna från skatt på import till 5,6 miljarder kronor, varav tullmedel 5,3 miljarder kronor (se tabell 7.4). Det är 11 procent högre än utfallet förra året. År 2011 beräknas intäkterna från skatt på varuimport bli 6,2 miljarder kronor, vilket är 11 procent högre än året innan. Åren 2012–2014 antas intäkterna från tullmedel följa utvecklingen för varu-

⁵⁸ Källa: Centrum för socialvetenskaplig alkohol- och drogforskning (SoRAD), Stockholms Universitet.

importen, vilket innebär att intäkterna ökar med 7–8 procent per år.

7.1.4 Skattekvoten

Skattekvoten visar förhållandet mellan de totala skatteintäkterna och BNP. I tabell 7.10 redovisas skattekvoten mellan 2008 och 2014.

Tabell 7.10 Skattekvot

Procent av BNP

	Utfall		Prognos				
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Skattekvot	46,3	46,7	45,4	44,6	44,8	44,9	44,9
varav							
Skatt på arbete	28,3	27,9	26,6	25,9	25,9	25,9	26,0
Skatt på kapital	5,1	5,2	5,3	5,5	5,7	5,7	5,7
Skatt på konsumtion	13,0	13,6	13,5	13,2	13,2	13,1	13,1
Övriga skatter	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Exkl. transfereringar	43,0	43,0	42,0	41,6	41,9	42,0	42,1

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid.

Källor: Statistiska centralbyrån, Skatteverket och egna beräkningar.

Störst inverkan på förändringen av skattekvoten har regelförändringar i skattesystemet, men även andra faktorer har betydelse. För 2010 väntas skattekvoten minska med 0,7 procentenheter, vilket till stor del förklaras av det fjärde steget i jobbskatteavdraget. I tabell 7.10 visas även skattekvoten exklusive skatt på transfereringar från den offentliga sektorn. En övergång från beskattade till obeskattade transfereringar, där bland annat pensioner, sjuk- och föräldrapening 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.

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. framgår i tabell 7.4, är således periodiserade. Statsbudgetens inkomster ska enligt lagen (1996:1059) om statsbudgeten redovisas kassamässigt, dvs. när de faktiska in- och utbetalningarna av skatterna sker. Därför finns även kassamässig redovisning av statens skatter. De kassamässiga skatteinkomsterna består av betalningar som kan avse skatter för flera olika inkomstår. Skillnaden mellan statens skatteintäkter och skatteinkomster utgörs av periodiseringar. Periodiseringarna består i sin tur av uppbornds- och betalningsförskjutningar samt anstånd.

7.2.2 Övriga inkomster

Utfall och prognoser för de inkomster som redovisas under statsbudgetens övriga inkomster framgår i tabell 7.4. År 2010 beräknas dessa inkomster uppgå till sammanlagt -0,6 miljarder kronor, vilket är 4,4 miljarder kronor lägre än prognosen för 2009. Minskningen mellan åren förklaras främst av att inkomster av statens verksamhet 2010 beräknas till 40,9 miljarder kronor jämfört med 48,1 miljarder kronor 2009. Prognosen avseende övriga inkomster för 2011–

2014 uppgår till mellan 26 och 35 miljarder kronor per år.

Inkomster av statens verksamhet

Under inkomsttypen 2000 *Inkomster av statens verksamhet* redovisas bland annat utdelningar från statligt aktieinnehav, affärsverkens inlevererade överskott, Riksbankens inlevererade överskott, ränteinkomster och offentligrättsliga avgifter.

Prognosen för aktieutdelningar (exklusive Svenska Spel AB och Systembolaget AB) uppgår till cirka 15 miljarder kronor 2010. I detta ingår även utdelningar av engångskaraktär med 0,7 miljarder kronor utöver de ordinarie utdelningarna avseende 2009 års resultat. Prognosen för 2011 avseende aktieutdelningarna är 24 miljarder kronor och för perioden 2012–2014 uppgår prognosen till mellan 19 och 22 miljarder kronor. Den lägre prognosen för 2010 förklaras framför allt av lägre förväntade utdelningar till följd av lägre vinster 2009. Inkomsterna från arbetslöshetsavgiften beräknas minska mellan 2010 och 2014 med ca 1,9 miljarder kronor till följd av lägre utgifter för arbetslöshetsförsäkring. Riksbankens inlevererade överskott för perioden 2010–2013 prognostiseras till mellan 5,7 och 6,1 miljarder kronor per år för att 2014 minska till 4,2 miljarder kronor. Den lägre utdelningen 2014 är en effekt av att Riksbankens ovanligt höga justerade resultat för 2008 utgår ur beräkningsunderlaget för utdelningar.

Jämfört med prognosen i 2010 års ekonomiska vårproposition har inkomsterna reviderats ned med cirka 5 miljarder kronor 2010 och upp med ca 7 miljarder kronor 2011. Dessa förändringar är bl.a. hänförliga till förändrade antaganden kring tidpunkt för utdelning av försäljningsinkomster från Apoteket AB. För perioden 2012–2014 har prognosen reviderats upp med mellan 1 till 3 miljarder kronor per år. Revideringarna förklaras främst av förändrade antaganden kring ränteinkomster och inkomster av statens aktier.

Inkomster av försäld egendom

Under inkomsttypen 3000 *Inkomster av försäld egendom* redovisas försäljning av olika typer av

statlig egendom. Försäljning av aktier i statligt ägda bolag utgör vanligtvis den största delen.

Prognosen för 2010 är knappt 30 miljoner kronor. För perioden 2011–2014 antas försäljningsinkomsterna beräkningstekniskt uppgå till 25,0 miljarder kronor per år, i likhet med prognosen i 2010 års ekonomiska vårproposition.

Återbetalning av lån

Under inkomsttypen 4000 *Återbetalning av lån* redovisas bland annat *Återbetalning av studiemedel* (avser lån upptagna före 1989) och *Återbetalning av övriga lån*. År 2010 beräknas inkomsterna uppgå till 1,6 miljarder kronor, varav återbetalningar av studiemedel utgör den största delen.

Under perioden 2011–2014 beräknas inkomsterna från studiemedelsavgifter minska eftersom antalet återbetalare blir färre. Studiemedelsavgiften är den årliga återbetalningspliktiga delen (amorteringen) av studiemedel tagna före 1989. I takt med att antalet låntagare som återbetalat hela skulden på lån tagna före 1989 ökar, minskar dessa inkomster.

Kalkylmässiga inkomster

Under inkomsttypen 5000 *Kalkylmässiga inkomster* redovisas vissa avskrivningar och amorteringar samt statliga pensionsavgifter, vilka utgör merparten av inkomsterna.

För 2010 beräknas inkomsterna uppgå till 9,2 miljarder kronor, varav 8,7 miljarder kronor är inkomster från statliga pensionsavgifter. Under perioden 2011–2014 ökar inkomsterna och prognosen för 2014 är 10,7 miljarder kronor. Hela ökningen förklaras i princip av ökade inkomster från statliga pensionsavgifter.

Jämfört med prognosen i 2010 års ekonomiska vårproposition har inkomsterna reviderats med relativt små belopp med undantag för 2011 där prognosen justerats upp med ca 1,2 miljarder kronor. Justeringen förklaras huvudsakligen av att Luftfartsverket medges få lösa in delar av sin pensionsskuld genom att betala en engångspremie som redovisas mot inkomstiteln 5211 Statliga pensionsavgifter.

Bidrag m.m. från EU

Under inkomsttypen 6000 *Bidrag m.m. från EU* redovisas bidrag från olika EU-fonder inom EU:s budget. De största enskilda bidragen för 2009 avser jordbruksstöd, bidrag från Europeiska regionala utvecklingsfonden samt bidrag från Europeiska socialfonden. Bidragen är främst kopplade till utgifter på anslag inom utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv, utgiftsområde 19 Regional tillväxt utgiftsområde 22 Kommunikationer och utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel.

Inkomsterna under 2010 beräknas sammantaget uppgå till 14,4 miljarder kronor. De prognostiserade inkomsterna minskar något över tid och beräknas till 11,3 miljarder kronor 2014.

Jämfört med prognosen i 2010 års ekonomiska vårproposition har inkomsterna reviderats upp med 0,9 miljarder kronor 2010. Endast smärre revideringar har gjorts för perioden 2011–2014 jämfört med vårpropositionen.

Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet

Inkomsttypen 7000 *Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet* består av två delar: tillkommande inkomster och avräkningar i anslutning till skattesystemet.

Tillkommande inkomster består av inkomster som bruttoredo visas på statsbudgeten. Motsvarande poster avräknas på andra inkomstitlar eller förekommer med samma belopp på statsbudgetens utgiftssida. Det gäller t.ex. skatter som tillfaller EU såsom den momsbase rade EU-avgiften och tullmedel. Under tillkommande inkomster redovisas också kommunala utjämningsavgifter enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. De tillkommande inkomsterna uppgår till mellan 10 och 12 miljarder kronor 2011–2014.

Den största delen av avräkningarna utgörs av statliga och kommunala myndigheters kompensation för betald mervärdesskatt. Under avräkningar avräknas dessutom avgiftsintäkter som redovisas på Myndigheters m.fl. in- och utlåning i Riksgäldskontoret, t.ex. insättnings- och stabilitetsavgifter.

Utgifter som ges som krediteringar på skattekonto

Inom inkomsttypen 8000 *Utgifter som ges som krediteringar på skattekonto* redovisas stöd som ges som krediteringar på skattekonto och som enligt nationalräkenskaperna är att likställa med utgifter. Redovisningen syftar till att öka Riksdagens möjligheter att kontrollera statsutgifter-nas utveckling.

Från och med 2009 redovisas endast krediteringen för jämställdhetsbonus under denna inkomsttyp. De stora flertalet skattekrediteringar som har funnits tidigare har upphört eller flyttats till statsbudgetens utgiftssida. Jämställdhetsbonusen beräknas uppgå till 0,1 miljarder kronor 2011.

7.2.3 Ändrad redovisning av inkomstitlar

I statsbudgeten för 2011 sker namnbyten av flera inkomsthuvudgrupper, inkomstitelgrupper och inkomstitlar. Några inkomstitlar tas bort och några tillkommer. De flesta förändringarna rör inkomsttypen 6000 *Bidrag från EU m.m.* och är en konsekvens av Lissabonfördraget, där det anges att Europeiska unionen (EU) efterträder Europeiska gemenskapen (EG).

Ändrade namn

Inkomsthuvudgrupper

Följande inkomsthuvudgrupper byter namn och heter fortsättningsvis

- 6100 *Bidrag från EU:s jordbruksfonder*
- 6200 *Bidrag från EU till fiskenäringen*
- 6300 *Bidrag från Europeiska regionala utvecklingsfonden*
- 6400 *Bidrag från Europeiska socialfonden*
- 6900 *Övriga bidrag från EU*

Inkomstitelgrupper

Följande inkomstitelgrupper byter namn och heter fortsättningsvis

- 1380 *Arvsskatt*
- 6110 *Bidrag från Europeiska garantifonden för jordbruket*
- 6120 *Bidrag från EU till landsbygdsutveckling*

Inkomsttitlar

Följande inkomsttitlar byter namn och heter fortsättningsvis

- 1153 *Jobbskatteavdrag*
- 1489 *Avgifter avseende Myndigheten för radio och tv*
- 1512 *Sockeravgifter*
- 6119 *Övriga bidrag från Europeiska garantifonden för jordbruket*
- 6121 *Europeiska utvecklings- och garantifonden – utvecklingssektionen 1995–1999*
- 6122 *Europeiska utvecklings- och garantifonden – utvecklingssektionen 2000–2006*
- 6211 *Bidrag från Fonden för fiskets utveckling 1995–1999*
- 6212 *Bidrag från Fonden för fiskets utveckling 2000–2006*
- 6213 *Bidrag från Europeiska fiskefonden 2007–2013*
- 6311 *Bidrag från Europeiska regionala utvecklingsfonden 1995–1999*
- 6312 *Bidrag från Europeiska regionala utvecklingsfonden 2000–2006*
- 6313 *Bidrag från Europeiska regionala utvecklingsfonden 2007–2013*
- 6411 *Bidrag från Europeiska socialfonden 1995–1999*
- 6412 *Bidrag från Europeiska socialfonden 2000–2006*
- 6413 *Bidrag från Europeiska socialfonden 2007–2013*
- 6911 *Övriga bidrag från EU*
- 6912 *Bidrag till EU:s omstruktureringsfond för sockersektorn*

Borttagna inkomsttitlar

Följande inkomsttitlar tas bort:

- 1382 *Gåvoskatt*
- 6117 *Miljö-, struktur- och regionala åtgärder perioden 2000–2006*

6118 *EU:s landsbygdsfond 2007–2013*

Nya inkomsttitlar

Följande inkomsttitlar införs:

- 6123 *Europeiska utvecklings- och garantifonden– garantisektionen 2000–2006*
- 6124 *Bidrag från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling 2007–2013*

Ny inkomsttitel från 2010

Följande inkomsttitel införs från 2010

- 1249 *Nedsatta avgifter*

7.3 Jämförelse med prognosen i 2010 års ekonomiska vårproposition och uppföljning av statsbudgeten för 2009 och 2010

7.3.1 Jämförelse med prognosen i 2010 års ekonomiska vårproposition

Skatt på arbete

För 2009 och 2010 är intäkterna från skatt på arbete i stort sett oförändrade jämfört med prognosen i 2010 års ekonomiska vårproposition. I tabell 7.11 och 7.12 redovisas de prognosändringar som gjorts för skatteintäkterna från skatt på arbete jämfört med vårpropositionen. För åren 2011–2014 har intäkterna reviderats ned med mellan 8 och 9 miljarder kronor per år.

Tabell 7.11 Prognosändringar för skatt på arbete jämfört med 2010 års ekonomiska vårproposition

Miljarder kronor

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Effekt av						
Prel. taxeringsutfall	-0,4	-1,7	-2,7	-3,7	-3,7	-3,7
Utbetalda löner	-0,2	4,5	0,6	0,0	0,4	1,2
Transfereringar till hushåll	0,3	-2,2	-3,5	-2,6	-2,3	-2,4
Skatteregler, brutto			-2,5	-2,5	-2,5	-2,5
Övriga prognosändringar	0,4	-0,3	-1,4	-0,7	0,4	-0,2
Summa	0,2	0,3	-9,4	-9,4	-7,7	-7,6

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid.

Källa: Egna beräkningar.

Jämfört med prognosen i 2010 års ekonomiska vårproposition har intäkterna från skatt på arbete 2009–2014 justerats utifrån det preliminära taxeringsutfallet för 2009. Det är framförallt skattereduktionen för husarbeten, utbetalda avtalspensioner och överskott från näringsverksamhet som har reviderats under prognosperioden. Högre utfall för skattereduktionen för husarbeten minskar de direkta skatterna med ca 3,5 miljarder per år jämfört med vårpropositionen.

Utbetalda löner har reviderats upp 2010 och ned 2011 jämfört med vårpropositionen. Skatteintäkterna från transfereringar minskar 2010 till följd av nedjusterade prognoser över antalet arbetslösa och sjukskrivna. För 2011–2014 revideras transfereringarna ned beroende på lägre följsamhetsindexering av ålderspensioner än vad som antogs i vårpropositionen. De skattelättnader för pensionärer som regeringen föreslår i denna proposition beräknas minska intäkterna från skatt på arbete med sammanlagt 2,5 miljarder kronor per år fr.o.m. 2011 jämfört med vårpropositionen.

Skatt på kapital, hushåll

Intäkterna från hushållens skatt på kapitalinkomster har reviderats upp med ca 3 miljarder kronor 2009 jämfört med 2010 års ekonomiska vårproposition. Det beror i huvudsak på att de taxerade kapitalvinsterna beräknas bli högre än förväntat. Prognosen för kapitalvinsterna har reviderats upp för perioden 2010–2014. Samtidigt har utgiftsräntorna reviderats upp från 2011, vilket gör att de sammanlagda revideringarna 2011–2013 är relativt små.

Skatt på företagsvinster

Intäkterna från skatt på företagsvinster har reviderats upp jämfört med 2010 års ekonomiska vårproposition. Det beror främst på att Skatteverkets preliminära taxeringsutfall för 2009 tyder på att intäkterna för 2009 blev högre än i den tidigare prognosen. Intäkterna har reviderats upp med ca 12 miljarder kronor för 2009, vilket även påverkar övriga prognosår.

Avkastningsskatt

Prognosen för intäkterna från avkastningsskatten har reviderats ned jämfört med 2010 års ekonomiska vårproposition. År 2009 beror revideringen på att det preliminära taxeringsutfallet var något lägre än förväntat. Detta påverkar även prognosen för åren 2010–2014. För perioden 2010–2014 beror revideringarna också på att prognosen för räntorna på 5- och 10-åriga statsobligationer har reviderats ned jämfört med vårpropositionen.

Skatt på konsumtion och insatsvaror

Intäkterna från mervärdesskatten beräknas 2010–2014 bli mellan 9 och 11 miljarder kronor högre per år jämfört med 2010 års ekonomiska vårproposition. Detta förklaras av en höjning av prognosen för hushållens konsumtion och av att andelen bilar och sällanköpsvaror i förhållande till den totala konsumtionen höjts.

Punktskatteintäkterna beräknas 2010 bli 0,8 miljarder högre än i vårpropositionen, varav 0,5 miljarder kronor beror på högre intäkter från energiskatt. En snabbare återhämtning av ekonomin under året än väntat har lett till högre efterfrågan på bl.a. diesel och el. Det ovanligt kalla vädret under det första kvartalet har också gett högre intäkter än beräknat från energi- och koldioxidskatten. År 2011 är prognosen för punktskatteintäkterna 0,6 miljarder kronor högre än i vårpropositionen, medan de är uppreviderade med mellan 1,1 och 2,9 miljarder kronor för 2012–2014. Intäkterna från koldioxidskatten har reviderats ned medan intäkterna från energiskatten har reviderats upp. Dessutom har intäkterna från fordonsskatten och skatten på import reviderats upp.

Tabell 7.12 Aktuell prognos jämfört med 2010 års ekonomiska vårproposition samt statsbudgeten för 2009 och 2010

Miljarder kronor

Inkomstår	Aktuell prognos 2009	Jmf. SB 2009	Aktuell prognos 2010	Jmf SB 2010	Jämförelse med 2010 års ekonomiska vårproposition					
					Prognos 2009	2010	2011	2012	2013	2014
Skatt på arbete	867,8	-39,7	874,0	9,4	0,2	0,3	-9,4	-9,4	-7,7	-7,6
<i>Direkta skatter</i>	475,9	-26,6	474,5	-2,6	-2,2	-4,4	-10,9	-10,8	-9,2	-9,3
Kommunal inkomstskatt	512,0	-13,9	522,8	8,9	1,9	2,1	-9,2	-10,1	-9,8	-10,2
Statlig inkomstskatt	40,2	-3,6	41,1	-1,0	-0,5	-1,3	-1,9	-2,0	-1,9	-1,8
Allmän pensionsavgift	88,2	-1,1	90,6	3,5	1,9	2,3	1,7	1,5	1,6	1,8
Skattereduktioner m.m.	-164,7	-8,0	-180,1	-14,0	-5,5	-7,5	-1,4	-0,2	0,9	0,9
<i>Indirekta skatter</i>	391,9	-13,1	399,5	11,9	2,4	4,7	1,4	1,3	1,5	1,7
Arbetsgivaravgifter	392,5	-17,5	403,4	11,3	0,3	2,0	0,3	0,0	0,1	0,3
Egenavgifter	11,8	-0,5	12,1	0,6	1,1	1,2	1,2	1,3	1,4	1,5
Särskild löneskatt	32,4	0,1	33,3	1,7	1,1	1,0	0,9	0,9	1,0	1,0
Nedsättningar	-20,6	3,3	-23,9	-1,0	-0,1	0,0	-0,8	-0,7	-0,8	-0,8
Skatt på tjänstegruppliv	1,2	0,2	0,8	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Avgifter till premiepensionssystemet	-25,4	1,2	-26,2	-0,4	0,0	0,5	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
Skatt på kapital	162,8	-25,0	175,7	18,7	14,0	15,3	12,5	18,4	20,4	22,5
Skatt på kapital, hushåll	26,2	-0,5	31,0	7,0	3,1	2,4	-0,5	-0,2	0,4	2,6
Skatt på företagsvinster	87,2	-18,8	95,2	13,8	11,8	13,4	15,9	22,6	22,7	22,3
Avkastningsskatt	12,5	-2,3	11,6	-2,2	-0,7	-0,7	-3,1	-4,4	-3,1	-2,7
Fastighetsskatt	25,7	1,6	25,8	-0,2	-0,2	-0,3	-0,4	-0,2	-0,2	-0,3
Stämpelskatt	8,1	-1,8	9,2	1,0	0,0	1,0	1,0	1,1	1,1	1,2
Kupongskatt m.m.	3,1	-3,1	3,0	-0,8	0,0	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,6
Skatt på konsumtion och insatsvaror	423,0	-15,2	444,5	26,8	-0,7	11,4	9,8	10,9	13,2	13,9
Mervärdesskatt	301,7	-12,1	320,5	25,1	-0,9	10,7	9,2	9,8	10,9	11,0
Skatt på tobak	10,6	0,1	10,7	-0,6	0,0	-0,2	-0,3	-0,2	-0,2	-0,1
Skatt på etylalkohol	4,4	0,2	4,5	0,1	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Skatt på vin m.m.	4,4	0,4	4,6	0,1	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
Skatt på öl	3,3	0,3	3,3	0,1	0,0	-0,1	-0,1	0,0	-0,1	-0,1
Energiskatt	40,1	-0,4	41,0	0,9	0,0	0,5	-0,1	0,3	1,4	1,7
Koldioxidskatt	26,1	-2,2	26,6	0,5	0,0	0,0	-0,5	-0,7	-0,8	-0,8
Övriga skatter på energi och miljö	4,2	-1,3	4,4	-0,5	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2
Skatt på vägtrafik	16,4	0,0	16,7	0,2	0,0	0,1	0,3	0,4	0,4	0,5
Skatt på import	5,2	-1,2	5,6	0,8	0,0	0,3	0,6	0,7	0,7	0,8
Övriga skatter	6,7	1,1	6,6	0,2	0,3	0,3	0,8	0,8	0,8	0,8
Restförda skatter och övriga skatter	-3,6	0,5	0,8	5,8	0,0	0,5	0,1	0,2	0,3	0,4
Restförda skatter	-7,8	0,7	-7,0	2,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Övriga skatter	4,2	-0,2	7,8	3,6	0,0	0,5	0,1	0,2	0,3	0,4
Totala skatteintäkter	1 450,0	-79,4	1 495,0	60,8	13,5	27,6	13,0	20,1	26,3	29,3
Avgår EU-skatter	-6,5	1,3	-7,0	-0,9	0,0	0,4	0,7	0,8	0,8	0,9
Offentliga sektorns skatteintäkter	1 443,5	-78,1	1 488,0	59,8	13,5	27,2	12,3	19,3	25,5	28,4
Avgår, kommunala inkomstskatter	-525,7	14,0	-537,1	-9,0	1,7	2,1	-9,3	-10,0	-9,7	-10,2
Avgår, avgifter till ålderspensionssystemet	-180,2	5,1	-184,0	-5,5	1,9	1,9	1,7	1,4	1,5	1,8
Statens skatteintäkter	737,7	-59,1	766,9	45,3	9,9	23,2	19,9	27,9	33,7	36,8

Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

Tabell 7.13 Antaganden och förändringar jämfört med 2010 års ekonomiska vårproposition

Årlig procentuell förändring om inget annat anges

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
BNP, marknadspris ¹	2,8	-3,3	5,8	4,9	4,4	4,8	4,5
Diff. VÅP10	-0,2	-0,2	2,0	0,0	-0,2	0,0	-0,2
Arbetade timmar	1,4	-2,8	1,9	1,1	1,4	1,5	1,3
Diff. VÅP10	0,0	0,0	2,0	-0,2	-0,1	0,1	0,0
Timlön ²	3,9	3,0	0,9	2,4	3,1	3,4	3,6
Diff. VÅP10	-0,5	-0,2	-1,4	-0,2	0,0	-0,1	0,0
Utbetalad lönesumma, skatteunderlag	5,8	0,4	2,8	3,5	4,6	4,9	4,9
Diff. VÅP10	0,0	0,1	0,6	-0,4	-0,1	0,0	0,0
Arbetslöshet ³	4,6	6,5	6,1	5,5	4,9	4,4	3,9
Diff. VÅP10	0,0	0,0	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,6
Arbetsmarknads- politiska program ⁴	1,8	2,7	4,0	3,5	2,8	2,5	2,2
Diff. VÅP10	0,0	0,0	-0,7	-1,2	-0,9	-0,6	-0,4
Hushållens konsumtionsutgifter ¹	2,8	1,0	4,6	3,9	4,5	4,8	4,7
Diff. VÅP10	0,2	-0,4	0,9	-0,3	-0,1	0,3	0,0
Kommunal medelutdebitering ⁵	31,44	31,52	31,56	31,56	31,56	31,56	31,56
Diff. VÅP10	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Statslåneränta ⁵	3,9	3,1	3,0	3,9	4,5	4,9	5,0
Diff. VÅP10	0,0	0,0	-0,3	-0,2	-0,1	-0,1	-0,2
KPI juni-juni	4,3	-0,8	0,9	1,5	1,8	2,5	2,6
Diff. VÅP10	0,0	0,0	-0,1	0,0	-0,4	-0,2	-0,2
Inkomstbasbelopp ⁶	48,0	50,9	51,1	52,1	53,5	55,1	57,1
Diff. VÅP10	0,0	0,0	0,0	-0,7	-1,3	-1,7	-1,9
Prisbasbelopp ⁶	41,0	42,8	42,4	42,8	43,5	44,3	45,4
Diff. VÅP10	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0	-0,2	-0,3
Inkomstindex	131,2	139,3	139,7	142,3	146,3	150,5	156,0
Diff. VÅP10	0,00	0,00	0,00	-2,02	-3,55	-4,69	-5,24
Skiktgräns ⁶	328,8	367,6	372,1	383,0	396,5	403,7	413,6
Diff. VÅP10	0,0	0,0	0,0	-0,2	-0,3	-1,8	-2,8
Övre skiktgräns ⁶	495,0	526,2	532,7	548,3	567,6	577,9	592,1
Diff. VÅP10	0,0	0,0	0,0	-0,3	-0,5	-2,6	-4,1

¹Löpande priser, procentuell förändring.²Enligt nationalräkenskapernas definition.³Arbetslöshet 16–64 år enligt tidigare definition, s.k. öppen arbetslöshet.⁴Procent av arbetskraften enligt tidigare definition (exkl. heltidsstuderande arbetssökande).⁵Procent.⁶Tusentals kronor.

Källor: Statistiska centralbyrån, Skatteverket och egna beräkningar.

7.3.2 Uppföljning av statsbudgeten för 2009 och 2010

Skatt på arbete

För 2009 beräknas statens skatteintäkter uppgå till 868 miljarder kronor, vilket är 40 miljarder kronor lägre jämfört med statsbudgeten för 2009. De direkta och indirekta skatterna har reviderats ned med 27 respektive 13 miljarder kronor. I huvudsak förklaras nedrevideringen av att utbetalda löner har minskat på grund av den snabba försämringen på arbetsmarknaden.

De totala intäkterna från skatt på arbete 2010 har justerats upp med 9 miljarder kronor jämfört med statsbudgeten för 2010. De direkta skatterna har reviderats ned med 2,6 miljarder kronor samtidigt som de indirekta skatterna har reviderats upp med 12 miljarder kronor, vilket är en effekt av en snabbare återhämtning i svensk ekonomi än vad som antogs i statsbudgeten för 2010. Att de direkta skatterna har reviderats ned samtidigt som de indirekta skatterna har reviderats upp, beror på att prognosen för skattereduktion för husarbeten har reviderats upp med cirka 9 miljarder jämfört med statsbudgeten för 2010.

Skatt på kapital, hushåll

Skatteintäkterna som avser hushållens kapitalinkomster för 2009 har reviderats marginellt jämfört med statsbudgeten för 2009. Kapitalvinsterna har reviderats ned samtidigt som utgiftsräntorna och därmed skattereduktionerna, har reviderats ned. Revideringarna tar i princip ut varandra.

Jämfört med statsbudgeten för 2010 har hushållens skatt på kapital reviderats upp med 7 miljarder kronor. Det beror dels på att kapitalvinsterna har reviderats upp, dels på högre inkomsträntor än vad som antogs i statsbudgeten för 2010.

Skatt på företagsvinster

Lågkonjunkturen och den finansiella oron har fått ett stort genomslag på utvecklingen av intäkterna från skatt på företagsvinster. Den aktuella prognosen för 2009 är 87 miljarder

kronor, vilket är nästan 19 miljarder kronor lägre jämfört med statsbudgeten för 2009. Förklaringen är att beräkningen till statsbudgeten gjordes före finanskrisens akuta skede och den hastiga försämringen av ekonomiska konjunkturen.

Under den senaste tiden har fler indikatorer pekat på att intäkterna från skatt på företagsvinster har återhämtat sig snabbare än tidigare bedömningar. Det har medfört att prognosen för intäkterna för 2010 har reviderats upp med knappt 14 miljarder kronor jämfört med statsbudgeten för 2010.

Avkastningsskatt

Jämfört med statsbudgeten för 2009 har avkastningsskatten reviderats ned med drygt 2 miljarder kronor. Den aktuella prognosen för 2010 är också ca 2 miljarder kronor lägre än beräkningen i statsbudgeten för 2010. I båda fallen beror revideringarna dels på att statslåneräntan blivit lägre än prognostiserat, dels på att utvecklingen på aktiemarknaden har varit sämre än förväntat.

Skatt på konsumtion och insatsvaror

Intäkterna från mervärdesskatten har för 2009 reviderats ned med ca 12 miljarder kronor jämfört med statsbudgeten för 2009. Cirka hälften av revideringen beror på att hushållens konsum-

tion har varit lägre än vad som antogs tidigare. Resterande del av revideringen beror på lägre bygginvesteringar i bostäder och insatsförbrukning.

Jämfört med statsbudgeten för 2010 beräknas intäkterna från mervärdesskatten bli 25 miljarder kronor högre. Den huvudsakliga anledningen till detta är den snabba återhämtningen i hushållens konsumtion, framför allt av bilar och sällanköpsvaror.

Jämfört med statsbudgeten för 2009 blev intäkterna från punktskatterna 3 miljarder kronor lägre. Det förklaras främst av konjunkturnedgången, som framförallt medförde lägre intäkter från koldioxidskatt på diesel. Oväntat långa driftsstopp av vissa kärnkraftsreaktorer medförde även lägre intäkter från skatt på termisk effekt i kärnkraftsreaktorer.

Intäkterna från skatt på alkohol blev 0,9 miljarder kronor högre än i statsbudgeten, eftersom försäljningen av vin och öl ökade mer än beräknat.

Intäkterna från punktskatterna beräknas bli 1,8 miljarder kronor högre än i statsbudgeten för 2010, varav 0,9 miljarder kronor högre energiskatt och 0,5 miljarder kronor högre koldioxidskatt. Återhämtningen av ekonomin har varit starkare än vad som bedömts tidigare, vilket har ökat efterfrågan på bl.a. diesel och el. Det ovanligt kalla vädret i början av året har också bidragit till ökade energi- och koldioxidskatteintäkter.

Tabell 7.14 Regeländringar på skatteområdet, bruttoeffekter i förhållande till föregående år

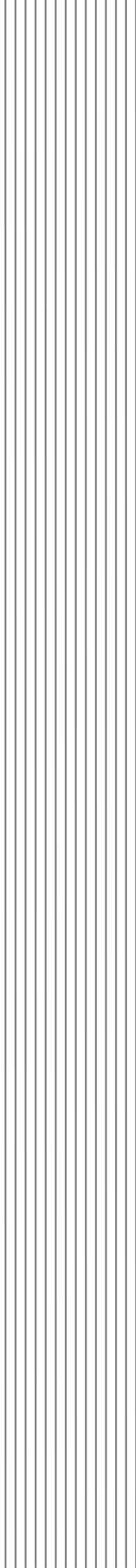
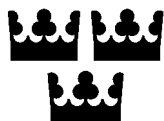
Miljarder kronor

Inkomstår	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Skatt på arbete	-12,4	-10,9	-34,6	-12,5	-48,0	-14,4	-7,6	0,0	0,0	0,0
<i>Kommunalskatt</i>	<i>-1,0</i>	<i>-0,4</i>	<i>1,8</i>	<i>0,2</i>	<i>-0,2</i>	<i>-2,8</i>	<i>-7,5</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
Förändrad medelutdebitering	1,2	-0,1	-0,5	-1,8	1,3	0,7				
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	-7,5			
Ändrade avdragsregler (lånedatorer, pensionsparande m.m.)			1,7	2,0	0,4					
Övrigt	-0,2	-0,3					0,0			
<i>Statlig skatt</i>	<i>0,7</i>	<i>0,8</i>	<i>0,5</i>	<i>0,0</i>	<i>-4,2</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
Skiktgränsjusteringar	0,7	0,8			-4,2					
Övrigt	-0,1		0,5							
<i>Skattereduktioner</i>	<i>-9,9</i>	<i>-8,5</i>	<i>-36,1</i>	<i>-11,4</i>	<i>-21,8</i>	<i>-10,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
Skattereduktion jobbskatteavdrag			-39,9	-10,7	-10,8	-10,0				
Skattereduktion hushållstjänster			-0,6	-0,6	-11,0					
Skattereduktion allmän pensionsavgift	-9,4	-9,7								
Skattereduktion fackföreningsavgift, slopad (2007)			4,1							
Övrigt	-0,5	1,2	0,4							
<i>Socialavgifter</i>	<i>-2,1</i>	<i>-2,8</i>	<i>-0,8</i>	<i>-1,3</i>	<i>-21,7</i>	<i>-1,6</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
Sänkning socialavgift	-2,5	-2,1	-1,0	-0,7	-12,8					
Nedsättning socialavgift	0,4	-0,7	0,2	-0,6	-9,0	-1,6	-0,1			
Skatt på kapital	-2,5	-1,8	-10,6	4,1	1,5	1,2	2,2	0,0	0,0	0,0
<i>Inkomstskatt, företag</i>	<i>1,2</i>	<i>0,2</i>	<i>-1,2</i>	<i>3,5</i>	<i>1,7</i>	<i>0,9</i>	<i>0,1</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
Räntebeläggning av periodiseringsfonder	1,5									
Företagsskattepaketet (2009), andelar i handelsbolag, underskotts företag				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			0,2	0,1			
<i>Fastighetsskatt</i>	<i>0,0</i>	<i>-1,9</i>	<i>-2,5</i>	<i>-3,6</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,2</i>	<i>1,5</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
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				
<i>Övriga skatter på kapital</i>	<i>-3,7</i>	<i>-0,1</i>	<i>-6,9</i>	<i>4,3</i>	<i>-0,2</i>	<i>0,5</i>	<i>0,7</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
Höjd kapitalvinstskatt för privatbostäder från 15 till 20 till 22 procent				1,1						
Ändrade uppskovsregler				3,2		0,2				
Höjt belopp för uthyrning av privatbostäder, 3:12-regler		-0,1			-0,2	0,2	0,0			
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	3,4	3,3	3,1	7,2	0,4	0,2	-0,5	0,1	1,1	0,0
<i>Skatt på energi och miljö</i>	<i>1,9</i>	<i>2,3</i>	<i>0,1</i>	<i>2,8</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,2</i>	<i>0,7</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
Energiskatt	2,7	0,5	0,0	0,5	0,0	0,1	0,9			
Koldioxidskatt	-0,8	0,2	0,1	1,5	-0,1	0,5	-0,2			
Avfallsskatt, naturgrusskatt m.m.		0,2								
Gödselmedelsskatt						-0,4				
Övriga energiskatter		1,4	0,0	0,8						
<i>Övriga skatter på konsumtion och insatsvaror</i>	<i>1,6</i>	<i>1,0</i>	<i>3,0</i>	<i>4,5</i>	<i>0,5</i>	<i>0,0</i>	<i>-1,2</i>	<i>0,1</i>	<i>1,1</i>	<i>0,0</i>
Sänkt skatt på vissa byggtjänster, ändrad redovisning	-0,2	-0,2	-0,2	0,1	0,5	0,1	0,0			
Moms på skidlifter 12 till 6 procent			-0,1							
Skatt på vägtrafik m.m.	1,8	1,2	1,2	2,7		-0,1	-1,2		1,1	
Skatt på tobak		0,3	2,1	1,5				0,1		
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
Insolvens						-0,1				
Övriga skatter	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,8	-0,3	-0,1	0,0
Totala skatteintäkter	-11,4	-9,4	-42,2	-1,1	-46,1	-13,0	-6,7	-0,2	1,0	0,0

Källa: Egna beräkningar.

8

Utgifter



8 Utgifter

Sammanfattning

- De takbegränsade utgifterna faller som andel av BNP från 31,0 procent 2009 till 26,4 procent 2014, vilket bl.a. beror på sjunkande utgifter för arbetslöshet och ohälsa samt måttliga pris- och löneökningar.
- De reformer på utgiftssidan som föreslås i denna proposition inom bl.a. områdena hälso- och sjukvård, ekonomisk trygghet för familjer och barn samt utbildning ökar utgifterna 2011, 2012, 2013 och 2014 med ca 10, 8, 8 respektive 7 miljarder kronor jämfört med bedömningen i 2010 års ekonomiska vårproposition.
- Trots högre utgifter till följd av reformer beräknas budgeteringsmarginalen bli större 2011–2014 jämfört med bedömningen i 2010 års ekonomiska vårproposition. Skillnaden uppgår till 5 miljarder kronor 2011, 3 miljarder kronor 2012, 7 miljarder kronor 2013 och 5 miljarder kronor 2014. Det är främst de arbetsmarknadsrelaterade utgifterna som väntas bli lägre.
- De takbegränsade utgifterna för 2010 bedöms bli nästan 18 miljarder kronor lägre än ursprungligt anvisade medel i statsbudgeten, främst till följd av lägre utgifter under utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv.

I detta avsnitt redovisas utvecklingen av statsbudgetens utgifter och de takbegränsade utgifterna för 2009–2014. Vidare lämnas förslag till utgiftsramar för 2011 och en preliminär

fördelning av utgifter per utgiftsområde för 2012–2014. Utgiftsutvecklingen analyseras dels som förändring mellan år, dels som förändring jämfört med 2010 års ekonomiska vårproposition. Slutligen görs en uppföljning av utgifterna för 2010 där de största avvikelserna gentemot de ursprungligen anvisade medlen i statsbudgeten kommenteras.

8.1 Statsbudgetens utgifter och takbegränsade utgifter

I detta avsnitt redovisas statsbudgetens utgifter för 2009–2014. Statsbudgetens utgiftssida delas in i 27 utgiftsområden och posten Minskning av anslagsbehållningar. Till statsbudgetens utgiftssida hör även myndigheters m.fl. in- och utlåning i Riksgäldskontoret samt den kassamässiga korrigeringen, vilka beskrivs i avsnitt 10.2.1. 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 78 miljarder kronor från 2009 t.o.m. 2014 (se tabell 8.1). Ungefär 40 procent av ökningen, 33 miljarder kronor, kan hänföras till utgifterna på statsbudgetens utgiftsområden exklusive statsskuldräntorna. Uttryckt som andel av BNP beräknas dessa utgifter vara väsentligt lägre 2014 än 2009. Återstoden av ökningen av de takbegränsade utgifterna är hänförlig till ålderspensionssystemets utgifter. Dessa beräknas öka med 46 miljarder kronor mellan 2009 och 2014.

Uttryckt som andel av BNP motsvarar detta en minskning med 0,4 procentenheter.

År 2010 minskar utgifterna för statsskuldsräntor kraftigt. Jämfört med 2009 är utgifterna nästan 50 procent lägre, vilket delvis förklaras av stora valutaförluster under 2009. Från och med 2011 ökar utgifterna för statsskuldsräntor igen, främst till följd av stigande marknadsräntor. Trots ökningen bedöms utgifterna för statsskuldsräntor 2011–2014 ligga väsentligt under nivån för 2009. Uttryckt som andel av BNP är nivån 2010–2014 lägre än nivån 2009.

Budgeteringsmarginalen, dvs. skillnaden mellan utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna, beräknas uppgå till 35 miljarder kronor 2010 och till 57 respektive 74 miljarder kronor 2011 och 2012. År 2013 och 2014 beräknas budgeteringsmarginalen uppgå till 71 respektive 60 miljarder kronor, under förutsättning att utgiftstaken för 2013 och 2014 fastställs i enlighet med regeringens förslag i avsnitt 4.5. Budgeteringsmarginalen ska i första hand fungera som en buffert om utgifterna utvecklas annorlunda än beräknat till följd av den makroekonomiska utvecklingen. 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 8.1 Utgifter på statsbudgetens utgiftsområden och takbegränsade utgifter 2009–2014

Miljarder kronor om inget annat anges.

	Utfall	Prognos	Förslag	Beräknat		
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Utgifter på utgiftsområden exkl. stats-skuldsräntor ¹	744,8	766,0	783,3	774,7	772,0	777,5
Procent av BNP	24,0	23,3	22,7	21,5	20,4	19,7
Statsskuldsräntor m.m.	36,5	18,5	26,0	23,9	28,0	30,7
Procent av BNP	1,2	0,6	0,8	0,7	0,7	0,8
Summa utgiftsområden	781,3	784,5	809,2	798,5	800,0	808,1
Procent av BNP	25,1	23,8	23,4	22,2	21,2	20,5
Ålderspensions-systemet vid sidan av statsbudgeten	219,8	222,8	222,2	234,5	250,3	265,5
Procent av BNP	7,1	6,8	6,4	6,5	6,6	6,7
Takbegränsade utgifter²	964,6	988,8	1 005,5	1 009,2	1 022,4	1 043,0
Procent av BNP	31,0	30,1	29,1	28,0	27,1	26,4
Utgiftstak	989	1 024	1 063	1 083	1 093	1 103
Budgeteringsmarginal	24,4	35,2	57,5	73,8	70,6	60,0

¹ Inklusive förbrukning av anslagsbehållningar och utnyttjande av anslagskredit.

² Utgiftsområden på statsbudgeten (exklusive statsskuldsräntor) och ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten.

8.1.1 Utgiftsramar för 2011

Regeringens förslag: Utgifterna för 2011 fördelas på utgiftsområden enligt tabell 8.2.

Beräkningen av posten Minskning av anslagsbehållningar under 2011 enligt tabell 8.2 godkänns.

Beräkningen av utgifter för ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten för 2011 enligt tabell 8.2 godkänns.

Skälen för regeringens förslag: I enlighet med bestämmelsen i 3 kap. 2 § riksdagsordningen ska förslaget till statsbudget innehålla en fördelning av anslagen på utgiftsområden. Regeringens förslag till ramar för 2011 redovisas i tabell 8.2. En närmare redovisning av utgiftsramarna för 2011, och beräkningen av den preliminära fördelningen av utgifterna per utgiftsområde för 2012–2014, finns i avsnitt 8.1.2.

Tabell 8.2 Utgiftsramar 2011

Tusental kronor

Utgiftsområde	Utgiftsram 2011
1 Rikets styrelse	11 632 895
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	12 998 129
3 Skatt, tull och exekution	10 008 981
4 Rättsväsendet	36 757 653
5 Internationell samverkan	2 001 841
6 Försvar och samhällets krisberedskap	45 306 118
7 Internationellt bistånd	30 512 985
8 Migration	7 157 361
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	60 066 950
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	93 840 789
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	40 624 493
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	73 092 355
13 Integration och jämställdhet	6 027 600
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	69 631 844
15 Studiestöd	23 472 135
16 Utbildning och universitetsforskning	54 531 516
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	12 194 817
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	1 282 195
19 Regional tillväxt	3 509 701
20 Allmän miljö- och naturvård	5 128 861
21 Energi	2 870 194
22 Kommunikationer	40 124 753
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	17 866 635
24 Näringsliv	5 473 580
25 Allmänna bidrag till kommuner	88 024 654
26 Statsskuldräntor m.m.	25 970 000
27 Avgiften till Europeiska unionen	30 637 317
Minskning av anslagsbehållningar	-1 508 421
Summa utgiftsområden¹	809 237 931
Summa utgiftsområden exkl. statsskuldräntor¹	783 301 231
Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten	222 223 000
Takbegränsade utgifter	1 005 524 231
Budgeteringsmarginal	57 475 769
Utgiftstak för staten	1 063 000 000

¹ Inklusive minskning av anslagsbehållningar.

8.1.2 Utgifter 2010–2014

Regeringens förslag: Den preliminära fördelningen av utgifter per utgiftsområde för 2012–2014 enligt tabell 8.3 godkänns som riktlinje för regeringens budgetarbete.

Utgiftsramen för ett utgiftsområde anger den nivå som årets anvisade anslagsmedel för detta område högst får uppgå till. I tabell 8.3 redovisas för varje utgiftsområde utfallet för anslagsförbrukningen 2009, utgiftsram per utgiftsområde för 2010 inklusive ändringar på tilläggsbudget⁵⁹, utgiftsprognos för 2010, förslag till utgiftsramar för 2011 samt en preliminär fördelning av utgiftsramarna för 2012–2014. I prognosen för utgifterna per utgiftsområde för 2010, i förslaget till utgiftsramar för 2011 samt i beräkningen av utgiftsramarna för 2012–2014 har hänsyn tagits till redan tidigare beslutade och nu föreslagna eller aviserade utgiftsreformer och besparingar (se avsnitt 8.1.3 och 8.2). Till grund för prognoserna och utgiftsramarna ligger vidare regeringens makroekonomiska förutsättningar, volymantaganden för vissa transfereringssystem samt pris- och löneomräkningen av främst förvaltningsanslag (se avsnitt 8.2).

Förbrukning av anslagsbehållningar på raman-slag för förvaltnings- och investeringsändamål för 2011–2014 redovisas samlat under posten Minskning av anslagsbehållningar i stället för att redovisas på respektive utgiftsområde (se tabell 8.3).

De takbegränsade utgifterna beräknas öka med 24 miljarder kronor mellan 2009 och 2010. Ökningen förklaras främst av de arbetsmarknadsrelaterade utgifterna som stiger till följd av ökande volymer i de arbetsmarknads-politiska programmen. Ökningen av de arbetsmarknadsrelaterade utgifterna väntas kulminera under 2010 och från och med 2011 bedöms utgifterna för arbetslösheten successivt minska i takt med att läget på arbetsmarknaden förbättras. Under 2011 ökar de takbegränsade

⁵⁹ Se riksdagens beslut i enlighet med propositionen Vårtilläggsbudget för 2010 (prop. 2009/10:99, bet. 2009/10:FiU21, rskr. 2009/10:348), riksdagens beslut i enlighet med propositionen Nyemission i SAS AB (publ.) (prop. 2009/10:121, bet. 2009/10:FiU35, rskr. 2009/10:220) och förslagen i propositionen Höstilläggsbudget för 2010 (prop. 2010/11:2).

utgifterna därför endast med 17 miljarder kronor varav knappt hälften beror på reformer som regeringen föreslår i denna proposition. År 2012 uppgår ökningen av de takbegränsade utgifterna till 4 miljarder kronor. Den i ett historiskt perspektiv långsamma utgiftsutvecklingen förklaras främst av fallande utgifter för ohälsa och arbetsmarknad. De ohälsorelaterade transfereringssystemen har uppvisat en kontinuerligt fallande utgiftsprofil sedan 2005, främst till följd av allt lägre volymer i sjuk- och aktivitetsersättningen. Nedgången väntas fortsätta under prognosperioden vilket resulterar i en utgiftsnivå 2014 för utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp som är omkring 25 miljarder kronor lägre än 2009. År 2013 och 2014 ökar de takbegränsade utgifterna med 13 respektive 21 miljarder kronor, vilket huvudsakligen beror på en snabbare utgiftsutveckling i ålderspensionssystemet.

Sammantaget bidrar den förbättrade situationen på arbetsmarknaden tillsammans med de fallande utgifterna för ohälsan till att de takbegränsade utgifterna som andel av BNP minskar med 4,6 procentenheter mellan 2009 och 2014.

Tabell 8.3 Utgifter per utgiftsområde 2009–2014

Miljoner kronor

Utgiftsområde	2009 Utfall ¹	2010 Anslag ^{1,2}	2010 Prognos ¹	2011 Förslag	2012 Beräknat	2013 Beräknat	2014 Beräknat
1 Rikets styrelse	12 152	12 252	11 782	11 633	11 669	11 829	12 065
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	12 006	12 234	12 266	12 998	12 915	13 247	13 664
3 Skatt, tull och exekution	9 434	9 960	9 529	10 009	10 147	10 292	10 531
4 Rättsväsendet	33 645	35 857	35 275	36 758	37 469	37 901	38 665
5 Internationell samverkan	1 815	2 058	2 051	2 002	2 007	2 011	2 015
6 Försvar och samhällets krisberedskap	42 106	45 502	43 862	45 306	45 980	46 866	48 268
7 Internationellt bistånd	29 600	26 499	27 063	30 513	31 936	33 465	35 030
8 Migration	6 521	6 925	6 849	7 157	6 372	5 931	5 780
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	53 065	58 741	57 753	60 067	62 388	63 838	65 533
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	109 969	101 979	100 296	93 841	90 039	86 852	84 730
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	42 304	41 641	41 197	40 624	39 743	38 516	37 565
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	68 080	70 738	70 335	73 092	75 686	77 510	79 599
13 Integration och jämställdhet	5 332	5 293	5 428	6 028	6 263	5 936	5 956
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	60 620	88 483	71 108	69 632	64 055	59 862	57 122
15 Studiestöd	21 430	24 368	23 151	23 472	22 168	22 511	24 058
16 Utbildning och universitetsforskning	48 855	53 892	52 969	54 532	53 581	54 194	54 543
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	10 269	11 363	11 300	12 195	12 309	12 433	12 607
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	1 906	1 591	1 613	1 282	1 124	1 114	1 127
19 Regional tillväxt	3 204	3 420	3 360	3 510	3 380	3 165	2 965
20 Allmän miljö- och naturvård	5 161	5 248	5 261	5 129	5 198	4 755	4 827
21 Energi	3 045	3 157	2 581	2 870	2 768	2 016	2 043
22 Kommunikationer	40 573	40 579	40 828	40 125	38 479	40 207	40 434
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	16 369	19 137	17 792	17 867	17 027	16 009	16 058
24 Näringsliv	6 565	8 651	8 501	5 474	5 491	5 460	5 536
25 Allmänna bidrag till kommuner	81 589	75 689	75 691	88 025	84 444	84 499	84 284
26 Statsskuldräntor m.m.	36 463	23 170	18 540	25 970	23 870	27 970	30 670
27 Avgiften till Europeiska unionen	19 192	29 680	28 142	30 637	32 602	33 428	33 888
Minskning av anslagsbehållningar				-1 508	-577	-1 861	-1 424
Summa utgiftsområden³	781 270	818 108	784 524	809 238	798 530	799 957	808 139
Summa utgiftsområden exkl. statsskuldräntor⁴	744 807	794 938	765 984	783 301	774 720	772 047	777 504
Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten	219 802		222 785	222 223	234 505	250 332	265 478
Takbegränsade utgifter	964 609		988 769	1 005 524	1 009 225	1 022 379	1 042 982
Budgeteringsmarginal	24 391		35 231	57 476	73 775	70 621	60 018
Utgiftstak för staten	989 000		1 024 000	1 063 000	1 083 000	1 093 000	1 103 000

¹ Anslagen är fördelade till de utgiftsområden de tillhör i statsbudgeten för 2011.² Inklusive riksdagens beslut i enlighet med propositionen Vårtilläggsbudget för 2010 (prop. 2009/10:99, bet. 2009/10:FiU21, rskr. 2009/10:348), propositionen Nyemission i SAS AB (publ) (prop. 2009/10:121, bet. 2009/10:FiU35, rskr. 2009/10:220) samt förslagen i propositionen Hösttilläggsbudget för 2010 (prop. 2010/11:2).³ Inklusivt posten Minskning av anslagsbehållningar.⁴ Summa utgiftsområden exklusive utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m. och exklusive minskning av anslagsbehållningar för statsskuldräntor.

8.1.3 Utvecklingen av de takbegränsade utgifterna 2009–2014

De takbegränsade utgifterna beräknas öka med omkring 24 miljarder kronor mellan 2009 och 2010. Åren 2011–2013 förväntas utgiftsutvecklingen bli förhållandevis långsam för att mot slutet av prognosperioden börja närma sig mera normala ökningstal, sett utifrån ett historiskt perspektiv. De huvudsakliga faktorerna bakom förändringen av de takbegränsade utgifterna framgår av tabell 8.4.

Tabell 8.4 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med föregående år

Miljarder kronor

	2010	2011	2012	2013	2014
Takbegränsade utgifter	24	17	4	13	21
<i>Förklaras av:</i>					
Beslut/reformer	-1	-4	-8	-2	-2
Pris- och löneomräkning	7	1	2	3	5
Övriga makroekonomiska förändringar	-1	-5	6	15	17
Övrigt (volymer, tekniska förändringar m.m.)	20	25	4	-2	0

Anm.: Beloppen är avrundade och överensstämmer därför inte alltid med summan.

Källa: Egna beräkningar.

Förändringar till följd av beslutade, föreslagna och aviserade reformer

Beslutade, föreslagna och aviserade reformer beräknas minska utgifterna under utgiftstaket för staten med sammanlagt ca 18 miljarder kronor mellan 2009 och 2014, vilket framgår av tabell 8.6. I detta avsnitt redovisas de viktigaste förklaringsfaktorerna bakom denna utveckling.

För att dämpa fallet i den kommunala sysselsättningen och för att mildra effekterna av den ekonomiska krisen har kommunsektorn tillförts tillfälliga statsbidrag motsvarande 17 miljarder kronor 2010, varav 13 miljarder kronor i form av ett tillfälligt konjunkturstöd som utbetalades i december 2009 och 4 miljarder kronor i form av en tillfällig höjning av det generella statsbidraget 2010, se tabell 8.5.⁶⁰ Landstingen tillfördes dessutom 1 miljard kronor 2009 för att minska effekterna av influensapandemin på den ordinarie hälso- och sjukvården. Kommun-

sektorns inkomster beräknas utvecklas relativt svagt även under 2011 och regeringen föreslår därför i denna proposition att kommunsektorn tillförs ytterligare ett tillfälligt statsbidrag på 3 miljarder kronor 2011. Tillsammans med den permanenta höjningen av det generella statsbidraget på 5 miljarder kronor som aviserades i 2009 års ekonomiska vårproposition tillförs kommunsektorn således 8 miljarder kronor 2011.

För statsbudgeten innebär stödet till kommunsektorn att reformutgifterna faller med ca 10 miljarder kronor mellan 2009 och 2010 eftersom det tillfälliga konjunkturstödet och influensamiljarden utbetalades 2009 (se tabell 8.5). Tillfälliga och permanenta stöd till kommunsektorn uppgår till 4 miljarder kronor 2010 och 8 miljarder kronor 2011. Därmed ökar utgifterna för detta ändamål med 4 miljarder kronor mellan dessa år. Mellan 2011 och 2012 faller utgifterna däremot med ca 3 miljarder kronor eftersom höjningen av det generella statsbidraget 2011 är tillfällig.

Tabell 8.5 Generella statsbidrag till kommunsektorn 2009–2014 jämfört med budgetpropositionen för 2009

Miljarder kronor

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Tillskott till kommunsektorn (periodiserad effekt)	1	17	8	5	5	5
- Årlig förändring		16	-9	-3	0	0
Anslagsavräkning (kassamässig effekt)	14	4	8	5	5	5
- Årlig förändring		-10	4	-3	0	0

Anm.: Tabellen omfattar inte ekonomiska regleringar och specialdestinerade statsbidrag.

Källa: Egna beräkningar.

Regeringens satsningar på arbetsmarknadspolitiken ökar utgifterna under utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv med drygt 4 miljarder kronor mellan 2009 och 2011. Vidare medför regeringens tillfälliga utbildnings-satsningar att utgifterna inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning ökar med drygt 3 miljarder kronor mellan 2009 och 2011.

Inom utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp har riksdagen beslutat om åtgärder som minskar utgifterna med drygt 8 miljarder kronor mellan 2009 och 2014. Den viktigaste åtgärden är den tidigare beslutade sjukförsäkringsreformen som trädde i kraft den 1 juli 2008 och som leder till en minskning av antalet personer med sjukpenning

⁶⁰ Det tillfälliga konjunkturstödet periodiserades av kommunerna som en intäkt 2010.

eller sjuk- och aktivitetsersättning. 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 samt permanent nedsatt arbetsförmåga som grundprincip för att bevilja sjukersättning.

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 fr.o.m. 2010 t.o.m. 2012.

Inom utgiftsområde 22 Kommunikationer förklaras de minskade anslagsnivåerna 2010–2012 främst av utfasningar av tillfälliga stimulansåtgärder under finanskrisen, bl.a. i form av tidigareläggningar av underhållsåtgärder, samt den s.k. närtidssatsningen. Den lägre nivån 2010 jämfört med 2009 förklaras därutöver av ett särskilt tillskott av kapital 2009 med anledning av bolagiseringar på vägsidan. Införandet av trängselskatt i Göteborg är en förklaring till ökningen på drygt 1 miljard kronor 2013.

Inom utgiftsområde 24 Näringsliv föreslår regeringen i propositionen Hösttilläggsbudget för 2010 (prop. 2010/11:2) ett kapitaltillskott på 2 miljarder kronor till det aktiebolag som kommer att få till uppgift att bedriva finansieringsverksamhet och annan verksamhet för att främja innovation och företagande i norra Sveriges inland (stödområde A). Vidare har riksdagen fattat beslut om ett kapitaltillskott till SAS på 1,1 miljarder kronor 2010 (prop. 2009/10:121, bet. 2009/10:FiU35, rskr. 2009/10:220). Sammantaget leder detta till att utgifterna inom utgiftsområdet ökar tillfälligt med ca 3 miljarder kronor 2010. Att ökningen i förhållande till 2009 blir ca 2 miljarder kronor beror på att riksdagen även 2009 beslutade om ett kapitaltillskott till SAS AB på drygt en miljard kronor (prop. 2008/09:124, bet. 2008/09:FiU40, rskr. 2008/09:192).

För en redovisning av de reformer som föreslås eller aviseras i denna proposition se avsnitt 8.2.1.

Tabell 8.6 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	-0,19	-0,53	-0,08	0,00	-0,01
UO 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	0,03	0,10	-0,21	0,00	-0,03
UO 3 Skatt, tull och exekution	0,23	-0,04	0,00	-0,01	0,00
UO 4 Rättsväsendet	0,77	0,67	0,31	-0,08	0,00
UO 5 Internationell samverkan	0,19	-0,27	0,00	0,00	0,00
UO 6 Försvar och samhällets krisberedskap	-0,34	-0,26	-0,01	0,14	0,14
UO 7 Internationellt bistånd	-0,47	0,46	-0,05	0,07	0,00
UO 8 Migration	0,86	-0,50	-0,32	-0,22	-0,04
UO 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	1,64	0,32	1,15	-0,06	0,00
UO 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	-4,12	-3,15	-0,42	-0,41	-0,01
UO 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	0,21	-0,04	-0,08	-0,01	0,00
UO 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	0,84	-0,10	0,84	0,00	0,00
UO 13 Integration och jämställdhet	0,00	0,17	-0,08	-0,09	0,00
UO 14 Arbetsmarknad och arbetsliv	3,24	1,20	-0,23	-1,39	-0,36
UO 15 Studiestöd	1,08	-0,17	-1,32	-0,07	0,03
UO 16 Utbildning och universitetsforskning	2,86	0,27	-1,49	-0,04	-0,62
UO 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	0,03	0,71	0,01	0,00	0,01
UO 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	-0,10	-0,06	0,00	0,00	-0,01
UO 19 Regional tillväxt	-0,08	-0,01	-0,16	0,11	0,00
UO 20 Allmän miljö- och naturvård	-0,11	-0,23	-0,02	-0,47	0,04
UO 21 Energi	0,09	-0,30	-0,12	-0,77	-0,01
UO 22 Kommunikationer	-1,58	-2,42	-2,06	1,05	-0,40
UO 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	1,36	-1,18	-0,29	-0,17	-0,18
UO 24 Näringsliv	1,95	-3,25	-0,03	-0,11	0,00
UO 25 Allmänna bidrag till kommuner	-9,53	4,42	-3,58	0,06	-0,22
UO 27 Avgiften till Europeiska unionen	-0,34	0,01	0,00	0,00	0,00
Summa utgiftsförändringar	-1,48	-4,17	-8,21	-2,48	-1,67

Anm.: Anslagsförändringar som motiverar tekniska justeringar av utgiftstaket för staten ingår ej. Vidare ingår inte anslagsförändringen till följd av övergången till bruttoredovisning av avgifter inom utgiftsområde 22 som föreslås i denna proposition eftersom övergången motsvaras av högre inkomster och därmed inte påverkar statsbudgetens saldo (se not 1 och 2 i tabell 8.11).

Källa: Egna beräkningar.

Pris- och löneomräkning av anslag för förvaltnings- och investeringsändamål

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 den årliga omräkningen bli större än 2011. Omräkningen för ett visst år baseras på pris- och löneutvecklingen två år tidigare. Den årliga ökningen är störst 2010, vilket hänger samman med jämförelsevis höga löneökningar 2008. Metoden för pris- och löneomräkningen beskrivs närmare i avsnitt 8.2.3.

Övriga makroekonomiska förändringar

De statliga utgifterna påverkas av den ekonomiska utvecklingen i Sverige och omvärlden. Mellan 2009 och 2010 bidrar makroekonomiska förändringar sammantaget till att de takbegränsade utgifterna sjunker trots stigande utgifter för arbetsmarknadspolitiken. Det beror i huvudsak på att det svaga konjunkturläget även för med sig lägre pensionsutgifter till följd av balanseringen i ålderspensionssystemet och lägre utgifter för biståndet. Även mellan 2010 och 2011 väntas den makroekonomiska utvecklingen bidra till lägre takbegränsade utgifter. I huvudsak drivs utvecklingen av förbättrade makroekonomiska förutsättningar inom arbetsmarknadsområdet och balanseringen av ålderspensionssystemet. Från och med 2012 bedöms pensionsutgifterna öka igen som en konsekvens av att balansindex utvecklas starkare. Sammantaget leder detta till att de takbegränsade utgifterna ökar med mellan 6 och 17 miljarder kronor per år 2012–2014 trots fallande utgifter i de arbetsmarknadsrelaterade transfereringssystemen.

De arbetsmarknadsrelaterade utgifterna minskar när ekonomin återhämtar sig

Läget på arbetsmarknaden 2010 och 2011 medför att utgifterna för arbetsmarknadspolitiken är högre under dessa år jämfört med nivåerna före finanskrisen. Den största utgiftsökningen på arbetsmarknadsområdet sker i de arbetsmarknadspolitiska programmen. Volymerna i jobb- och utvecklingsgarantin samt jobbgarantin för ungdomar är högre nu än före krisen. Dessutom är programvolymerna utanför

garantierna tillfälligt höga under 2010 på grund av regeringens satsningar på aktiv arbetsmarknadspolitik. Sammantaget innebär detta att deltagandet i arbetsmarknadspolitiska program beräknas öka med 105 000 helårsekvivalenter från 2008 till och med 2010.⁶¹ Även 2011 väntas programdeltagandet vara högt, framför allt till följd av att volymerna i jobb- och utvecklingsgarantin ökar med viss eftersläpning i förhållande till arbetslösheten.

Parallellt med ökningen i de arbetsmarknadspolitiska programmen har det mellan 2008 och 2009 även skett en kraftig ökning av antalet personer med arbetslöshetsersättning. Ökningen upphör 2010 och från och med 2011 väntas volymerna i arbetslöshetsförsäkringen falla.

Den gradvisa förbättringen på arbetsmarknaden gör att de arbetsmarknadsrelaterade utgifterna väntas sjunka något redan 2011. Utvecklingen bedöms fortsätta under återstoden av prognosperioden 2012–2014. Jämfört med de högsta nivåerna 2010 väntas antalet helårsekvivalenter med a-kassa, aktivitetsstöd och anställningsstöd ha minskat med omkring 130 000 år 2014, vilket framgår av tabell 8.7. Den förväntade makroekonomiska förbättringen bidrar därmed till att sänka de arbetsmarknadsrelaterade utgifterna med sammantaget ca 14 miljarder kronor från och med 2011 till och med 2014.

Andra makroekonomiska faktorer ökar utgifterna 2013–2014

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 för med sig en något svagare pris- och löneutveckling än normalt under framför allt 2010 och i viss mån 2011, vilket har en återhållande effekt på utgifterna i bl.a. dessa transfereringssystem. Effekten är störst 2010 då prisbasbeloppet faller med 400 kronor jämfört med föregående år. Från 2012 och framöver bedöms pris- och löneökningstakten åter öka och därmed ökar även transfereringsutgifterna i snabbare takt.

⁶¹ Med helårsekvivalenter avses det antal personer som skulle kunna försörjas under ett helt år med full ersättning. Exempelvis räknas två personer som varit arbetslösa ett halvår var som en helårsekvivalent.

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

Tusental

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Sjuk- och rehabiliteringspenning ¹	217	196	170	147	130	135	136	132	128
Sjuk- och aktivitetsersättning	473	471	458	435	396	353	324	303	284
Arbetslöshetsersättning	178	135	94	131	131	120	109	98	85
Arbetsmarknadspolitiska program ²	135	83	76	117	181	159	125	112	100
Ekonomiskt bistånd	80	77	79	89	96	98	96	92	88
Summa	1 083	961	878	919	935	865	790	737	684

¹ Inklusivt sjuklön som betalas av arbetsgivaren.² Deltagare i arbetsmarknadspolitiska program som får ersättning i form av rehabiliteringspenning räknas till sjuk- och rehabiliteringspenning.

Källa: Egna beräkningar.

De inkomstgrundade pensionerna följer normalt sett inkomstindex som speglar de tre senaste årens reala genomsnittliga inkomstutveckling med tillägg för inflationen under det senaste året. Under 2010 och 2011 medför utvecklingen av inkomstindex och balanseringen av ålderspensionssystemet lägre pensioner. Sammantaget bidrar de makroekonomiska förändringarna till att pensionsutgifterna minskar med ca 4 miljarder kronor 2010 och med ca 6 miljarder kronor 2011. Från och med 2012 väntas pensionerna öka igen, vilket höjer pensionsutgifterna med ca 7 miljarder kronor 2012, ca 12 miljarder kronor 2013 och ca 13 miljarder kronor 2014.

Övrigt

En stor del av förändringen i de takbegränsade utgifterna mellan 2009 och 2010 förklaras av andra faktorer än beslut, pris- och löneomräkning och övriga makroekonomiska förändringar. Mellan 2009 och 2010 uppgår dessa övriga förklaringsfaktorer till totalt 20 miljarder kronor, varav ca 10 miljarder kronor utgörs av förändringar i EU-avgiften. Det senaste beslutet om EU-budgetens finansiering, som trädde i kraft 2009 men som 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 2010 väntas EU-avgiften öka med ca 10 miljarder kronor mellan 2009 och 2010. Därutöver innehöll budgetpropositionen för 2010 förslag som motiverade tekniska justeringar av utgifts-

taket och som medför 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 (se nedan).

Även mellan 2010 och 2011 förklaras en stor del av förändringen i de takbegränsade utgifterna av andra faktorer än beslut, pris- och löneomräkning och övriga makroekonomiska förändringar. Totalt uppgår dessa övriga faktorer till 25 miljarder kronor, varav ca 15 miljarder kronor kan hänföras till sådana förändringar som föranleder tekniska justeringar av utgiftstaket och volymförändringar. Återstoden, ca 10 miljarder kronor, beror bl.a. på förändringar i EU-avgiften och prognostiserade ökade utgifter jämfört med 2010 inom områdena rättsväsende, försvar och utbildning.

I tabell 8.8 redovisas utfall och prognoser för volymer inom olika transfereringssystem. Redovisningen har begränsats till anslag där förändrade volymer medför betydande utgiftsförändringar.

Fortsatt fallande ohälsotal

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 omkring 24 miljarder kronor lägre än 2009 till följd av volymförändringar. 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 planar antalet sjukpenningdagar ut. Nedgången av antalet personer med sjuk- och aktivitetsersättning fortsätter dock och förklaras av minskat inflöde från sjukpenningen samt demografiska faktorer. Vidare förstärks minskningen 2010 och 2011 av att den tidsbegränsade sjukersättningen upphör.

Fler barn och fler pensionärer

Antalet personer med inkomst- och tilläggs-pension beräknas öka markant framöver vilket huvudsakligen beror på demografiska faktorer.

Trots att det totala antalet pensionärer ökar väntas de sammanlagda volymerna i garanti-pension och bostadstillägg minska något till och med 2014. Det beror på att de nytillkomna pensionärerna i regel har högre ålderspension än dagens pensionärer.

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. Det ökade barnafödandet medför även att antalet barnbidrag väntas öka mellan 2009 och 2014.

Tabell 8.8 Volymier inom olika transfereringssystem

Utgifts- område	Köns- fördelning Utfall 2008	Köns- fördelning 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	35 000	32 000	29 000	26 000	25 000
9	Antal personer med assistansersättning	47,0%kv 53,0%m	47,0%kv 53,0%m	15 145	15 541	15 896	16 140	16 344	16 517	16 707
10	Antal sjukpenningdagar (netto), miljoner	60,7%kv 39,3%m	59,3%kv 40,7%m	44,8	36,3	30,7	32,3	32,8	31,1	29,8
10	Antal rehabiliteringspenning- dagar (netto), miljoner	67,1%kv 32,9%m	66,4%kv 33,6%m	2,4	2,5	2,0	2,1	2,2	2,1	2,0
10	Antal personer med sjukersättning	60,4%kv 39,6%m	60,4%kv 39,6%m	518 447	489 020	442 094	389 875	354 480	328 419	305 310
10	Antal personer med aktivitetsersättning	49,4%kv 50,6%m	48,6%kv 51,4%m	22 745	24 662	26 008	27 160	28 134	28 983	29 717
10	Antal personer med sjuk- och aktivitets- ersättning som får bostadstillägg	55,8%kv 44,2%m	55,7%kv 44,3%m	135 900	135 296	128 354	124 202	122 480	121 253	120 258
11	Antal personer med garantipension	80,1%kv 19,9%m	80,4%kv 19,6%m	783 000	766 400	768 600	790 000	797 200	781 000	770 700
11	Antal pensionärer som får bostadstillägg	81,8%kv 18,2%m	81,1%kv 18,9%m	268 400	257 500	251 800	249 500	243 300	235 100	226 000
ÅP	Antal personer med tilläggs-pension	52,3%kv 47,7%m	52,3%kv 47,7%m	1 625 200	1 683 600	1 744 100	1 801 600	1 855 900	1 907 200	1 957 300
ÅP	Antal personer med inkomstpension	49,0%kv 51,0%m	49,2%kv 50,8%m	575 500	696 000	818 300	937 000	1 051 800	1 162 800	1 271 600
12	Antal barnbidrag	94,6%kv 5,4%m	92,5%kv 7,5%m	1 670 700	1 670 600	1 666 722	1 684 197	1 701 366	1 729 675	1 754 967
12	Antal uttagna föräldrapenningdagar, miljoner	78,5%kv 21,5%m	77,7%kv 22,3%m	47,1	47,8	49,9	51,1	51,7	52,3	52,4
12	Antal uttagna tillfälliga föräldrapenningdagar, miljoner	55,1%kv 44,9%m	55,0%kv 45,0%m	5,5	5,3	5,4	5,6	5,7	5,6	5,6
15	Antal personer med studiehjälp	48,7%kv 51,3%m	48,6%kv 51,4%m	487 700	490 800	484 900	468 200	445 800	422 900	402 900
15	Antal personer med studiemedel ¹	61,4%kv 38,6%m	60,1%kv 39,9%m	440 300	479 200	518 800	526 100	506 100	507 300	508 100

Anm.: Antaganden om arbetslöshetstal och deltagare i arbetsmarknadspolitiska program ingår i de makroekonomiska förutsättningarna, se vidare avsnitt 5.

Anm.: Volymuppgifter om antal personer avser årsgenomsnitt.

¹ Bruttoreklat 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.

8.2 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med 2010 års ekonomiska vårproposition

I 2010 års ekonomiska vårproposition presenterade regeringen en beräkning av de takbegränsade utgifterna för 2010–2014. I tabell 8.9 redovisas den totala utgiftsförändringen för 2011–2014 jämfört med beräkningen i vårpropositionen fördelad på olika förklaringskomponenter. Av tabellen framgår att prognosen för de takbegränsade utgifterna har reviderats upp med 4,4 respektive 5,9 miljarder kronor 2011 och 2012 jämfört med bedömningen i vårpropositionen. För 2013 och 2014 har utgiftsprognosen reviderats upp med 2,3 respektive 4,5 miljarder kronor. Den nya bedömningen påverkar även budgeteringsmarginalen som har reviderats upp med 4,6 miljarder kronor 2011, 3,1 miljarder kronor 2012, 6,7 miljarder kronor 2013 och 4,5 miljarder kronor 2014. Anledningen till att budgeteringsmarginalen nu är större trots att utgifterna är högre är att vissa av förändringarna sedan vårpropositionen föranleder tekniska justeringar av utgiftstaket (se vidare avsnitt 4.5).

Förändringar i förhållande till beräkningen av de takbegränsade utgifterna i 2010 års ekonomiska vårproposition till följd av nya reformer redovisas i avsnitt 8.2.1, medan förändringar till följd av övriga faktorer i tabell 8.9 redovisas i avsnitt 8.2.2.

Tabell 8.9 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med 2010 års ekonomiska vårproposition

Miljarder kronor

	2011	2012	2013	2014
Takbegränsade utgifter 2010 års ekonomiska vårproposition	1 001,2	1 003,3	1 020,1	1 038,5
Beslut/reformer	9,8	8,4	7,8	6,9
Reviderad pris- och löneomräkning	0,0	0,1	0,1	-0,1
Övriga makroekonomiska förändringar	-14,2	-11,5	-10,2	-6,9
Volymförändringar	-0,5	0,6	0,1	0,5
Tekniska förändringar ¹	9,0	9,0	9,0	9,0
Minskning av anslagsbehållningar	1,5	-0,8	-1,0	-4,7
Övrigt	-1,2	0,1	-3,5	-0,2
Total utgiftsförändring	4,4	5,9	2,3	4,5
Takbegränsade utgifter i budgetpropositionen för 2011	1 005,5	1 009,2	1 022,4	1 043,0

¹ De tekniska förändringarna redovisas i avsnitt 4.5.

Källa: Egna beräkningar.

I tabell 8.10 redovisas förändringarna av utgiftsramarna för perioden 2011–2014 i förhållande till beräkningarna i 2010 års ekonomiska vårproposition. Utgifterna per utgiftsområde har ändrats till följd av förslag till nya reformer, förändrade makroekonomiska förutsättningar, förändrade volymer inom vissa regelstyrda transfereringssystem samt övriga faktorer.

Tabell 8.10 Förändring av utgiftsramar 2011–2014 jämfört med 2010 års ekonomiska vårproposition

Miljoner kronor

Utgiftsområde	Total förändring 2011	Varav				Total förändring 2012	Total förändring 2013	Total förändring 2014
		Beslut/reform 2011	Makro 2011	Volym 2011	Övrigt ² 2011			
1 Rikets styrelse	-84	128			-212	-155	-168	-201
2 Samhällesekonomi och finansförvaltning	457	139	-22	192	148	264	196	137
3 Skatt, tull och exekution	143	139			4	144	149	142
4 Rättsväsendet	0	19			-19	0	3	-53
5 Internationell samverkan	217	4			213	220	220	219
6 Försvar och samhällets krisberedskap	36	-14			50	-10	-130	-330
7 Internationellt bistånd	1 172	-36	1 270	-41	-21	1 220	1 189	1 156
8 Migration	731	562	-1	-47	217	137	10	-60
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	652	618	-67	112	-12	1 396	1 360	1 543
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	-832	392	-229	-1 026	31	294	-681	-777
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	-380	130	-120	-390	0	-357	-216	69
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	1 126	0	-477	1 716	-113	2 275	2 094	2 266
13 Integration och jämställdhet	-1 193	-17	-9	-1 175	8	-1 293	-1 080	-696
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	-9 935	1 458	-11 392 ¹		0	-8 800	-6 918	-4 241
15 Studiestöd	1 062	370	-94	808	-22	949	650	481
16 Utbildning och universitetsforskning	965	947			18	1 766	1 646	935
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	634	555			80	642	621	584
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	14	10	-6	4	6	12	18	13
19 Regional tillväxt	115	20			95	35	20	20
20 Allmän miljö- och naturvård	280	185			95	361	344	367
21 Energi	100	105			-4	487	47	46
22 Kommunikationer	1 712	102			1 611	1 762	1 998	1 941
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	40	131			-91	-549	-2 054	3 643
24 Näringsliv	494	484			9	498	495	487
25 Allmänna bidrag till kommuner	11 246	3 348			7 898	8 310	8 666	8 451
26 Statskuldsräntor m.m.	-5 100	0			-5 100	-12 900	-8 500	-3 000
27 Avgiften till Europeiska unionen	-167	12			-178	-134	-1 671	-1 913
Minskning av anslagsbehållningar	-532				-532	-785	-969	-4 660
Summa utgiftsområden	2 973	9 788	-11 146	151	4 180	-4 209	-2 661	6 570
Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten	-3 708		-3 077	-631		-2 758	-3 554	-5 106
Takbegränsade utgifter	4 365	9 788	-14 223	-480	9 280	5 933	2 285	4 464

Anm. Anslagen är fördelade till de utgiftsområden de tillhör i statsbudgeten för 2011.

¹ Hela revideringen av prognosen inom utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv, förutom de orsakade av beslut/reformer, har betraktats som en följd av ändrade makroekonomiska förutsättningar.² Inklusive tekniska justeringar, se avsnitt 4.5.

Källa: Egna beräkningar.

8.2.1 Nya föreslagna och aviserade reformer för perioden 2011–2014

För varje utgiftsområde sammanfattas i detta avsnitt anslagseffekter av de reformer som regeringen föreslår för 2011 samt aviserar för 2012–2014. Anslagseffekterna redovisas i förhållande till den beräkning som låg till grund för 2010 års ekonomiska vårproposition. Avsnittet omfattar inte de anslagseffekter som orsakas av pris- och löneomräkning, övriga makroekonomiska förändringar eller ändrade volymer i transfereringssystemen (se avsnitt 8.2.2).

Avsnittet innehåller inte heller någon redovisning av de förslag som regeringen lämnar i propositionen Hösttillsäggsbudget för 2010 (prop. 2010/11:2). Förslagen avseende 2010 framgår dock övergripande av tabell 8.11.

De reformer som föreslås i denna proposition medför en ökning av föreslagna anslagsmedel 2011 med 9,8 miljarder kronor, i förhållande till beräkningarna i 2010 års ekonomiska vårproposition (exkl. de anslagsförändringar som föranleder teknisk justering av utgiftstaket samt den del av övergången till bruttoredovisning av avgifter inom utgiftsområde 22 som inte föranleder teknisk justering av utgiftstaket).⁶² Bland annat på grund av att några av reformerna är temporära uppgår ökningen av anslagsmedel för de därpå närmast följande åren till lägre belopp. År 2014 uppgår budgeteffekten av nya utgiftsreformer till 6,9 miljarder kronor. Därutöver ökas anslagen med 9 miljarder kronor 2011–2014 till följd av åtgärder som innebär tekniska justeringar av utgiftstaket och med 0,6 miljarder kronor till följd av övergången till bruttoredovisning inom utgiftsområde 22.

⁶² I samband med skapandet av mer enhetliga finansieringsformer för Transportstyrelsens verksamhet kommer ett stort antal avgifter som i dag är nettoredovisade att fr.o.m. 2011 bruttoredovisas på statsbudgeten. Totalt uppgår beloppet till 1,59 miljarder kronor. En sådan omläggning motiverar normalt en teknisk justering uppåt av utgiftstaket. Emellertid flyttades delar av dessa avgifter (motsvarande 0,5 miljarder kronor) i motsatt riktning år 2001 (från att ha varit bruttoredovisade till att bli nettoredovisade) utan att utgiftstaket justerades nedåt. Denna del av beloppet motiverar därför inte en justering av taket uppåt vid återgången till bruttoredovisning. Den tekniska justeringen uppgår därför till 1,09 miljarder kronor. Hela förändringen (alltså även den del som inte motiverar en takjustering) motsvaras av ökade inkomster på statsbudgetens inkomstsida och statsbudgetens saldo påverkas därmed inte.

Under respektive utgiftsområde redovisas föreslagna eller aviserade reformer med en anslagspåverkan på minst 50 miljoner kronor per år (se vidare tabell 8.11 i slutet av detta avsnitt). I normalfallet förutsätts de redovisade anslagsförändringarna motsvaras av lika stora utgiftsförändringar.

För närmare beskrivningar av reformerna hänvisas till respektive utgiftsområdesvolym.

Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning

Anslaget *Bidragfastigheter* används för underhållskostnader och löpande driftsunderhåll för de bidragfastigheter som förvaltas av Statens fastighetsverk. Regeringen föreslår att anslaget ökas med 60 miljoner kronor för 2011. Bakgrunden till det är bland annat att fastigheternas underhåll är eftersatt.

Utgiftsområde 3 Skatt, tull och exekution

Skatteverket har de senaste åren fått en rad nya arbetsuppgifter som bland annat krävt omfattande investeringar i IT-system. Regeringen föreslår därför att anslaget *Skatteverket* ökas med 115 miljoner kronor 2011 och beräknar att anslaget ökas med 115 miljoner kronor för respektive år 2012, 2013 och 2014.

Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap

Till följd av beslut om minskade utbildningsvolymerna och rationaliseringar inom officersutbildningen föreslår regeringen att dessa medel omfördelas till Försvarsmaktens verksamhet. Regeringen föreslår att anslaget *Förbandsverksamhet och beredskap* ökas med 23 miljoner kronor 2011 i förhållande till beräkningarna i 2010 års ekonomiska vårproposition. För 2012 beräknas anslaget ökas med 43 miljoner kronor, för 2013 med 51 miljoner kronor och 2014 med 56 miljoner kronor. Samtidigt minskas anslaget *Officersutbildning m.m.* med motsvarande belopp.

Riksdagen har bemyndigat regeringen att under 2010 anskaffa ett nytt medeltungt helikoptersystem (prop. 2009/10:99, bet.

2009/10:FiU21, rskr. 2009/10:348). Regeringen bedömer att kostnaderna för driften av ett nytt helikoptersystem överstiger den beräkning som regeringen gjorde i propositionen Vårtilläggsbudget för 2010 och föreslår därför att anslaget *Förbandsverksamhet och beredskap* ökas med 110 miljoner kronor 2011 i förhållande till beräkningarna i 2010 års ekonomiska vårproposition. För 2012, 2013 och 2014 beräknas anslaget ökas med 110 miljoner kronor respektive år. Samtidigt minskas anslaget *Anskaffning av materiel och anläggningar* med motsvarande belopp.

Anslaget *Försvarexportmyndigheten* uppfördes på statsbudgeten efter förslag i propositionen Vårtilläggsbudget för 2010. Anslaget används för statligt stöd till försvarsindustrin för export av försvarsmateriel samt försäljning och upplåtelse av materiel inom försvarssektorn som inte längre behövs för statens verksamhet. Regeringen föreslår att anslaget uppgår till 80 miljoner kronor 2011. För 2012, 2013 och 2014 beräknas anslaget uppgå till 80 miljoner kronor för respektive år. För att finansiera verksamheten vid den nya myndigheten minskas anslaget *Anskaffning av materiel och anläggningar* med 24,5 miljoner kronor, anslaget *Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar* med 24,5 miljoner kronor, anslaget *Totalförsvarets forskningsinstitut* med 1 miljon kronor samt anslaget *Internationella materielsamarbeten, industrifrågor och exportstöd m.m.* med 30 miljoner kronor respektive år i förhållande till beräkningarna i 2010 års ekonomiska vårproposition.

Slutligen föreslår regeringen att anslaget *Gemensam radiokommunikation för skydd och säkerhet* ökas med 122 miljoner kronor 2011 i förhållande till beräkningarna i 2010 års ekonomiska vårproposition. Anledningen är att anslutningsgraden till Rakelsystemet varit lägre än beräknat, varför ett underskott i finansieringen av driftkostnaderna beräknas uppstå 2011. Finansiering sker genom att anslaget *Krisberedskap* minskas med 100 miljoner kronor, anslaget *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* med 2 miljoner kronor samt det under utgiftsområde 4

Rättväsendet uppförda anslaget *Polisorganisationen* med 20 miljoner kronor.

Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd

I förhållande till vad som tidigare beslutats anser regeringen att fördelningen mellan internationellt utvecklingssamarbete och reformsamarbete i Östeuropa bör förändras. Regeringen föreslår därför att anslaget *Reformsamarbete i Östeuropa* ökas med 54 miljoner kronor 2011 i förhållande till beräkningarna i 2010 års ekonomiska vårproposition. För 2012, 2013 och 2014 beräknar regeringen att anslaget ökas med 54 miljoner kronor respektive år i förhållande till beräkningen i 2010 års ekonomiska vårproposition. Ökningen finansieras genom att anslaget *Biståndsverksamhet* minskas med motsvarande belopp respektive år.

Enligt riksdagens beslut med anledning av propositionen *Konkurrera med kvalitet - studieavgifter för utländska studenter* (prop. 2009/10:65, bet. 2009/10:ubU15, rskr. 2009/10:230) inrättas två stipendieprogram för att främja rekryteringen av studenter från länder utanför europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Ett program riktas till studenter från länder med vilka Sverige har ett långsiktigt utvecklingssamarbete och finansieras inom ramen för utgiftsområde 7 Internationellt bistånd. Ett andra stipendieprogram föreslås med syfte att stödja lärosätenas rekrytering av särskilt kvalificerade studenter. Till den del det andra programmet avser studenter från länder som av OECD:s biståndskommitté DAC definieras som biståndsländer finansieras det genom avräkning från biståndsramen. Anslaget *Biståndsverksamhet* föreslås därför minska med 26 miljoner kronor för 2011 i förhållande till beräkningarna i 2010 års ekonomiska vårproposition. För 2012–2014 beräknas anslaget minskas med 51 miljoner kronor per år.

Utgiftsområde 8 Migration

Regeringen bedömer att antalet asylsökande kommer att öka i förhållande till vad som tidigare beräknats. Som en följd därav antas

äredevolymer hos Migrationsverket öka i förhållande till vad som tidigare prognostiserats för 2011 och framåt. Regeringen föreslår därför att anslaget *Migrationsverket* ökas med 269 miljoner kronor för 2011 i förhållande till beräkningen i 2010 års ekonomiska vårproposition. För 2012 beräknar regeringen att anslaget ökas med 121 miljoner kronor, för 2013 med 150 miljoner kronor samt för 2014 med 110 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i 2010 års ekonomiska vårproposition.

Till följd av den ambitionshöjning regeringen genomför vid arbetet med nyanlända flyktingars etablering i och med genomförandet av etableringsreformen höjs schablonbeloppet för kvotflyktingar. Regeringen föreslår därför att anslaget *Migrationspolitiska åtgärder* ökas med 50 miljoner kronor för 2011. För 2012 beräknar regeringen att anslaget ökas med 50 miljoner kronor och för 2013 och 2014 beräknas anslaget ökas med 70 miljoner kronor per år i förhållande till 2010 års ekonomiska vårproposition.

I syfte att bidra till finansieringen av EU-direktiv föreslås att anslagen *Domstolsprövning i utlänningsärenden* och *Kostnader vid domstolsprövning i utlänningsärenden* sammanlagt minskas med 64 miljoner kronor för 2011. För 2012–2014 beräknas anslagen tillsammans minskas med 84 miljoner kronor per år.

Som redovisats ovan bedömer regeringen att antalet asylsökande ökar i förhållande till vad som tidigare beräknats. Migrationsverket bedöms därför avgöra fler asylärenden än vad som tidigare antagits. Regeringen föreslår därför att anslaget *Offentligt biträde i utlänningsärenden* ökas med 137 miljoner kronor för 2011 i förhållande till beräkningen i 2010 års ekonomiska vårproposition. För 2012 beräknas anslaget ökas med 117 miljoner kronor och för 2013 respektive 2014 beräknas anslaget ökas med 107 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i 2010 års ekonomiska vårproposition.

Utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg

Regeringen föreslår i denna proposition en nationell satsning på förstärkt patientsäkerhet.

Bland annat föreslås ett tidsbegränsat årligt stimulansbidrag till landstingen med inriktning på ökad patientsäkerhet. Bidraget ska fördelas till landstingen utifrån uppnådda resultat. Mot denna bakgrund föreslås att anslaget *Bidrag till hälso- och sjukvård* ökas med 500 miljoner kronor 2011. För åren 2012 till 2014 beräknas anslaget ökas med 675 miljoner kronor per år i förhållande till beräkningen i 2010 års ekonomiska vårproposition.

För att förbättra situationen för patienter som på grund av långvarig sjukdom eller funktionsnedsättning har ett ökat behov av tandvård föreslås en utvecklad tandvårdsreform. Till följd av detta beräknas anslaget *Tandvårdsförmåner m.m.* ökas med 500 miljoner kronor per år från och med 2012 i förhållande till beräkningen i 2010 års ekonomiska vårproposition.

För att åstadkomma en sammanhållen vård och omsorg för äldre föreslås ett tidsbegränsat prestationsbaserat statsbidrag till landstingen. Satsningen syftar till att effektivisera användandet av resurser så att vården och omsorgen i större grad utgår från patienternas behov samt organiseras effektivare. Bidraget ska fördelas till landstingen utifrån uppnådda resultat. För detta ändamål beräknas anslaget *Bidrag till hälso- och sjukvård* ökas med 325 miljoner kronor per år 2012–2014 i förhållande till beräkningen i 2010 års ekonomiska vårproposition.

En fyraårig satsning i form av stimulansmedel för lokala frivilliga värdighetsgarantier föreslås. För detta ändamål föreslås anslaget *Stimulansbidrag och åtgärder inom äldrepolitiken* ökas med 100 miljoner kronor 2011. För åren 2012–2014 beräknar regeringen att anslaget ökas med 100 miljoner kronor respektive år i förhållandena till beräkningen i 2010 års ekonomiska vårproposition. Utöver detta föreslås anslaget *Stimulansbidrag och åtgärder inom äldrepolitiken* ökas med ytterligare 100 miljoner kronor 2011 för övriga satsningar inom äldrepolitiken. För åren 2012–2014 beräknas anslaget ökas med 100 miljoner kronor per år i förhållande till beräkningen i 2010 års ekonomiska vårproposition.

Med anledning av ett förtydligande i socialtjänstlagen avseende anhörigstöd för den som vårdar anhörig som är långvarigt sjuk, äldre eller person med funktionshinder (prop.

2008/09:82, bet. 2008/09:SoU19, rskr. 2008/2009:249) föreslår regeringen att anslaget *Stimulansbidrag och åtgärder inom äldrepolitiken* minskas med 300 miljoner kronor 2011 i förhållande till beräkningarna i 2010 års ekonomiska vårproposition. För åren 2012–2014 beräknas anslaget minskas med motsvarande belopp. Samtidigt ökas anslaget *Kommunalekonomisk utjämning* under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner med motsvarande belopp.

De särskilda satsningarna inom det alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiska området föreslås fortsätta. Till följd av detta föreslås anslaget *Alkohol-, narkotika, dopnings- och tobakspolitiska åtgärder* ökas med 185 miljoner kronor 2011. För åren 2012 till 2014 beräknas anslaget ökas med 185 miljoner kronor per år i förhållande till beräkningen i 2010 års ekonomiska vårproposition.

Utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp

I enlighet med tidigare beslut minskar Försäkringskassans anslag med 250 miljoner kronor år 2011 i förhållande till 2010. Sedan flera år tillbaka bedrivs ett arbete för att effektivisera verksamheten. Kostnaderna har trots detta inte anpassats till tilldelade medel. Det är nödvändigt att Försäkringskassan anpassar sig till givna ekonomiska ramar. För att möjliggöra anpassningen samtidigt som kravet på god kvalitet i handläggningen och service till medborgarna uppfylls föreslår regeringen att anslaget *Försäkringskassan* ökas 400 miljoner kronor för 2011 i förhållande till beräkningarna i 2010 års ekonomiska vårproposition. För 2012 beräknas anslaget ökas med 400 miljoner kronor. I kombination med det föreslagna tillskottet 2011 samt det beräknade tillskottet för 2012 kommer regeringen att vidta åtgärder till stöd för den anpassning som behöver åstadkommas.

Utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom

Pensionsmyndigheten finansieras genom tre källor: anslag på statsbudgeten, medel från AP-fonderna och premiepensionssystemet. Den fördelning som gjordes mellan de olika

finansieringskällorna i samband med budgetpropositionen för 2010 innehöll stora osäkerheter. Nu när Pensionsmyndigheten har bildats kan det konstateras att verksamhetens kostnader har en annan sammansättning än i den tidigare myndighetsstrukturen. En omfördelning mellan finansieringskällorna bör därför göras. Omfördelningen innebär att anslaget *Pensionsmyndigheten* ökas med 130 miljoner kronor 2011. För 2012 beräknas anslaget ökas med 100 miljoner kronor och för 2013 och 2014 beräknas anslaget ökas med 120 miljoner kronor per år i förhållande till beräkningen i 2010 års ekonomiska vårproposition. De sammanlagda administrationskostnaderna ligger dock fast. Samtidigt beräknas regelförenklingar för bostadstillägg till pensionärer leda till minskade administrationskostnader för Pensionsmyndigheten med cirka 30 miljoner kronor per år från 2012.

Mot denna bakgrund föreslås att anslaget *Pensionsmyndigheten* ökas med cirka 130 miljoner kronor 2011. För 2012 beräknas anslaget ökas med cirka 70 miljoner kronor och för 2013 och 2014 beräknas anslaget ökas med 90 miljoner kronor per år i förhållande till beräkningen i 2010 års ekonomiska vårproposition.

Utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn

För att underlätta för familjer avser regeringen att föreslå att föräldrar fr.o.m. den 1 januari 2012 ska kunna ta ut föräldrapenning samtidigt i trettio dagar under barnets första levnadsår. Rätten gäller de föräldrapenningdagar som kan överlåtas och inte de två månader som är reserverade för respektive förälder. De nuvarande tio s.k. pappadagarna kvarstår. Till följd av detta beräknas anslaget *Föräldraförsäkring* ökas med 72 miljoner kronor respektive år 2012–2014 i förhållande till beräkningen i 2010 års ekonomiska vårproposition.

För att öka jämställdheten i uttaget av föräldrapenningen avser regeringen att föreslå att jämställdhetsbonusen förenklas fr.o.m. den 1 januari 2012. Förenklingen innebär att bonusen utbetalas tillsammans med föräldrapenningen i stället för att som i dag ges som en kreditering på skattekontot. När den förälder som har tagit ut

minst dagar tar ut föräldrapenning får båda föräldrarna 50 kronor i jämställdhetsbonus per dag. Till följd av detta beräknas anslaget *Föräldraförsäkring* ökas med 60 miljoner kronor respektive år 2012–2014 i förhållande till beräkningen i 2010 års ekonomiska vårproposition.

För att förbättra den ekonomiska situationen för barnfamiljer, särskilt ensamstående föräldrar, avser regeringen att föreslå att bostadsbidragets särskilda bidrag för barnfamiljer höjs fr.o.m. den 1 januari 2012. Bidraget höjs med 350 kr för familjer med ett barn, 425 kronor för två barn och 600 kr för tre eller flera barn. Till följd av detta beräknas anslaget *Bostadsbidrag* ökas med 710 miljoner kronor respektive år 2012–2014 i förhållande till beräkningen i 2010 års ekonomiska vårproposition.

Utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet

Som en del i regeringens fortsatta arbete med jämställdhet görs en särskild satsning för kommande mandatperiod genom att avisera anslaget *Särskilda jämställdhetsåtgärder* 240 miljoner kronor 2011. För åren 2012, 2013 och 2014 beräknas anslaget årligen anslås 240 miljoner kronor. Av dessa medel är 205 miljoner kronor en ökning i förhållande till 2010 års ekonomiska vårproposition och en tidsbegränsad årlig satsning.

Den 1 december 2010 träder nya regler i kraft som syftar till att påskynda arbetsmarknadsetableringen för nyanlända flyktingar och andra skyddsbehövande samt deras anhöriga. Staten tar därmed ett större ansvar för nyanländas etableringar och Arbetsförmedlingen ska ha ett samordnande ansvar. För dessa ändamål föreslår regeringen att anslaget *Etableringsersättning till vissa nyanlända invandrare* ökas med 540 miljoner kronor för 2011. För 2012 till 2014 bedömer regeringen att anslaget behöver ökas med 1 161 miljoner kronor för respektive år jämfört med vad som beräknats i 2010 års ekonomiska vårproposition. Vidare föreslås anslaget *Ersättning till etableringslotsar och insatser för vissa nyanlända invandrare* ökas med 250 miljoner kronor för 2011. För 2012 beräknas anslaget ökas med 450 miljoner

kronor och för 2013 och 2014 med 560 miljoner kronor per år. Samtidigt minskas anslaget *Kommunersättningar vid flyktingmottagande* med motsvarande belopp.

Med anledning av de nya reglerna föreslår regeringen även att anslaget *Kommunersättningar vid flyktingmottagande* för 2011 minskas med 242 miljoner kronor. För 2012 beräknas anslaget minskas med 450 miljoner kronor, och för 2013 och 2014 beräknas anslaget minskas med 530 miljoner kronor per år i förhållande till beräkningen i 2010 års ekonomiska vårproposition. För samtliga år överförs medlen till utgiftsområde 14 genom att anslaget *Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader* ökas med motsvarande belopp.

Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv

De ljusare utsikterna i ekonomin innebär att åtgärderna för att mildra krisens konsekvenser på arbetsmarknaden successivt kommer att anpassas efter det nya arbetsmarknadsläget. Strategin kommer fortfarande vara att motverka långa arbetslöshetstider samt att säkerställa att de människor som är arbetslösa står till arbetsmarknadens förfogande och är anställningsbara när arbetskraftsefterfrågan vänder uppåt. För att den ökande arbetskraftsefterfrågan ska leda till en varaktigt högre sysselsättning är det viktigt att arbetslösa söker jobb och att antalet personer med långa arbetslöshetstider minskar. Regeringen föreslår därför en satsning under 2011 på fler platser inom arbetspraktik, coachning i Arbetsförmedlingens regi, en förstärkning av Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag, en förstärkning av det särskilda anställningsstödet samt flera insatser särskilt inriktade mot ungdomar. Förstärkning av det särskilda anställningsstödet för deltagare inom jobb och utvecklingsgarantin sker genom en höjning av taket för ersättning till arbetsgivaren och gäller under 2011 och 2012. Ett ekonomiskt stöd för handledning införs dessutom till arbetsgivare.

De riktade insatserna för ungdomar syftar till att fler ungdomar ska återgå till studier genom högre studiebidrag för arbetslösa ungdomar som saknar grundskole- eller gymnasieutbildning och genom en förlängning av folkhögskolesatsningen som infördes 2010.

Det högre studiebidraget för ungdomar som saknar fullständig grund- eller gymnasieutbildning gäller tillfälligt under 2011, och fasas ut under 2012 och 2013. Dessutom kommer fler ungdomar att kunna få stöd inom jobbgarantin för ungdomar genom att en ramtid införs. Ramtiden innebär att det är tillåtet att arbeta en månad inom en fyramånadersperiod och ändå ha möjlighet att erbjudas stöd inom ramen för jobbgarantin. Införandet av ramtid är en permanent förändring.

Sammantaget uppgår satsningarna till 2 102 miljoner kronor under 2011. Ramen för utgiftsområdet föreslås dock ökas med 1 162 miljoner kronor 2011 eftersom de ökade programvolymerna innebär att utgifterna beräknas minska för exempelvis arbetslöshetsförsäkringen när personer övergår från öppen arbetslöshet till deltagande i program och för aktivitetsstödet när personer lämnar jobb- och utvecklingsgarantin för särskilt anställningsstöd. Dessutom ligger en del av utgifterna under utgiftsområde 15 Studiestöd och 16 Utbildning och universitetsforskning. För 2012 beräknas ramen för utgifterna ökas med 443 miljoner kronor, för 2013 med 269 miljoner kronor och för 2014 med 77 miljoner kronor.

Med anledning av förslagen föreslår regeringen att anslaget *Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader* för 2011 ökas med 200 miljoner kronor. Regeringen föreslår vidare att anslaget *Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd* för 2011 ökas med 119 miljoner kronor. För 2012 och 2013 beräknas anslaget minska med 393 respektive 175 miljoner kronor medan anslaget beräknas ökas med 46 miljoner kronor 2014. Regeringen föreslår också att anslaget *Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser* för 2011 ökas med 843 miljoner kronor. För åren 2012–2014 beräknas anslaget ökas med 836, 444 respektive 31 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i 2010 års ekonomiska vårproposition.

De nya reglerna angående nyanlända invandrades etablering på arbetsmarknaden (prop. 2009/10:60, bet. 2009/10:AU7, rskr. 2009/10:208) innebär att Arbetsförmedlingen kommer att ha ett samordnande ansvar för att påskynda den nyanländes etablering. Med anledning av regeländringarna föreslår regeringen att anslaget *Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader* för 2011 ökas med

242 miljoner kronor. För 2012 beräknas anslaget ökas med 451 miljoner kronor, och för 2013 och 2014 beräknas anslaget ökas med 530 miljoner kronor per år jämfört med beräkningen i 2010 års ekonomiska vårproposition. För samtliga år överförs medlen från utgiftsområde 13 genom att anslaget *Kommunersättningar vid flyktingmottagande* minskas med motsvarande belopp.

Slutligen föreslår regeringen att anslaget *Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser* ökas med 50 miljoner kronor 2011 för en förstärkning av inestegsjobb. För år 2012, 2013 och 2014 beräknas anslaget ökas med 50 miljoner kronor per år.

Utgiftsområde 15 Studiestöd

Regeringens förslag om 10 000 fler platser på yrkesinriktad gymnasial vuxenutbildning (yrkesvux) för läsåret 2010/11 medför att behovet av studiemedel ökar. Som en följd av detta föreslår regeringen att anslagen *Studiemedel m.m.* och *Studiemedelsröntor m.m.* ökas med 240 miljoner kronor 2011.

Vidare föreslår regeringen 5 900 platser på lärlingsutbildning inom vuxenutbildningen för 2011–2014. Som en följd av behovet av studiemedel för dessa platser beräknar regeringen att anslagen *Studiemedel m.m.* och *Studiemedelsröntor m.m.* ökas med 48 miljoner kronor 2012, med 59 miljoner kronor 2013 och med 74 miljoner kronor 2014 i förhållande till beräkningarna i 2010 års ekonomiska vårproposition.

För att ge studerande en förbättrad ekonomisk situation föreslår regeringen att länedelen i studiemedlet höjs med 498 kronor per studiemånad från och med den 1 juli 2011. Anslaget för *Studiemedelsröntor m.m.* föreslås därför ökas med 12 miljoner kronor 2011. För 2012 beräknas anslaget ökas med 34 miljoner kronor, 2013 med 71 miljoner kronor och 2014 med 132 miljoner kronor.

Ungdomar som saknar fullständig grundskole- och gymnasieutbildning har i dag svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. I syfte att öka incitamenten att återgå till studier bedömer regeringen att arbetslösa ungdomar i åldrarna 20–25 år som saknar fullständig grundskole- eller gymnasieutbildning från och med den 1 januari 2011 tillfälligt bör kunna få den högre studiebidragsnivån för studier på

grundskole- eller gymnasienivå. Den högre studiebidragsnivån bör lämnas för studier som påbörjas under 2011 och lämnas till dess att slutbetyg erhålls på antingen grundskole- eller gymnasienivå, dock längst under tre år. Endast ungdomar som är inskrivna i jobbgarantin för ungdomar eller jobb- och utvecklingsgarantin och som har avbrutit sina studier före halvårsskiftet 2010 bör omfattas av den tillfälliga satsningen. Regeringen föreslår därför att anslagen *Studiemedel m.m.* och *Studiemedelsröntor m.m.* ökas med 160 miljoner kronor 2011. För 2012 beräknar regeringen att anslagen ökas med 80 miljoner kronor och 2013 med 40 miljoner kronor.

Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning

Ett väl fungerande utbildningssystem är viktigt såväl för individen som för samhället. För att stärka utbildningssystemet föreslår regeringen satsningar riktade främst mot grund- och gymnasieskolan, men också satsningar på lärlingsutbildningar och högskolan.

Regeringen föreslår flera förändringar som berör anslaget *Utveckling av skolväsende och annan pedagogisk verksamhet*. För att stärka elevhälsan inrättas ett tillfälligt stimulansbidrag under 2012 och 2013. Nämnade anslag beräknas därför ökas med 250 miljoner kronor 2012 och 400 miljoner kronor 2013 i förhållande till beräkningen i 2010 års ekonomiska vårproposition. Vidare pågår sedan 2009 en satsning som syftar till att stärka elevernas intresse och kunskaper i matematik, naturvetenskap och teknik. Denna pågående satsning föreslås förlängas till 2012, varför anslaget beräknas ökas med 200 miljoner kronor 2012 i förhållande till beräkningen i 2010 års ekonomiska vårproposition. Enligt regeringen ska lärlingsutbildning vara ett permanent inslag i den reformerade gymnasieskolan. Regeringen föreslår ett tillfälligt statligt stöd under uppbyggnadsskedet av lärlingsutbildningarna, varför anslaget föreslås ökas med 44 miljoner kronor 2011, och beräknas ökas med 146 miljoner kronor 2012, med 277 miljoner kronor 2013 och med 327 miljoner kronor 2014 i förhållande till beräkningen i 2010 års ekonomiska vårproposition.

I syfte att öka lärarnas kompetens och höja andelen behöriga lärare pågår sedan 2007 en särskild satsning kallad Lärarlyftet. Regeringen föreslår att satsningen förlängs till 2014, dock med ett något ändrat upplägg och under benämningen Lärarlyftet II. Anslaget *Fortbildning av lärare och förskolepersonal* beräknas därför ökas med 310 miljoner kronor 2012, med 265 miljoner kronor 2013 och med 115 miljoner kronor 2014 i förhållande till beräkningen i 2010 års ekonomiska vårproposition.

Läsa-skriva-räkna-satsningen infördes 2008 i syfte att förbättra elevernas baskunskaper. Den pågående satsningen föreslås nu förlängas med två år till 2012. Anslaget *Förstärkning av basfärdigheter* föreslås därför ökas med 400 miljoner kronor 2011 och beräknas ökas med 250 miljoner kronor 2012 i förhållande till beräkningen i 2010 års ekonomiska vårproposition.

I rådande konjunkturläge och för att motverka arbetslösheten är det motiverat att temporärt öka antalet platser på yrkesinriktad gymnasial vuxenutbildning (yrkesvux) med 10 000 fler platser för läsåret 2010/11. Anslaget *Statligt stöd till vuxenutbildning* föreslås därför ökas med 250 miljoner kronor 2011. Vidare föreslår regeringen att totalt 5 900 lärlingsplatser införs inom vuxenutbildningen för 2011–2014. Anslaget för *Statligt stöd till vuxenutbildningen* beräknas därför ökas med 102 miljoner 2012, 126 miljoner kronor 2013 och 157 miljoner kronor 2014 i förhållande till beräkningen i 2010 års ekonomiska vårproposition.

Regeringens förslag att under 2011 göra det högre studiebidraget tillgängligt för arbetslösa ungdomar mellan 20–25 år syftar till öka de ekonomiska incitamenten för de ungdomar som saknar slutbetyg från grund- eller gymnasieskolan att återgå till reguljära studier. Som en följd av detta förslag bedömer regeringen att medel bör tillföras kommunsektorn för ökade utbildningskostnader. Anslaget *Statligt stöd till vuxenutbildningen* föreslås därför ökas med 50 miljoner kronor 2011. För 2012 beräknas anslaget ökas med 25 miljoner kronor och 2013 med 12 miljoner kronor.

Efter förslag i propositionen *Konkurrera med kvalitet – studieavgifter för utländska studenter* (prop. 2009/10:65, bet. 2009/10,UbU15, rskr.2009/10:230) införs studieavgifter för studenter från länder utanför europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) från och

med 2011. I budgetpropositionen för 2010 beräknade regeringen att grundutbildningsanslagen skulle minskas med 111 miljoner kronor 2011. För 2012 beräknades anslagen vara oförändrade och fungera som en nedtrappning av den tillfälliga ökningen av antalet högskoleplatser. För 2013 och 2014 beräknas grundutbildningsanslagen minskas med 539 miljoner kronor (5 miljoner kronor av minskningen ligger under utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel). Till följd av minskningen på grundutbildningsanslagen frigörs ett ekonomiskt utrymme, inom ramen för lärosätenas ordinarie takbelopp, om 495 miljoner kronor för 2013 och 2014. Detta utrymme är avsett att disponeras inom högskoleområdet för bl.a. kvalitetssatsningar. Regeringen avser att återkomma med den slutliga fördelningen.

Inom den högre utbildningen har studentgrupperna ökat och den lärarledda tiden minskat. Detta gäller särskilt utbildningar inom humaniora och samhällsvetenskap. För att stärka kvaliteten på den högre utbildningen beräknas grundutbildningsanslagen ökas med 200 miljoner kronor 2012. Från och med 2013 beräknas grundutbildningsanslagen ökas med ytterligare 200 miljoner kronor.

Enligt riksdagens beslut med anledning av propositionen *Konkurrera med kvalitet – studieavgifter för utländska studenter* (prop. 2009/10:65) inrättas två stipendieprogram för att främja rekryteringen av studenter från länder utanför EES. Ett program riktas till studenter från länder med vilka Sverige har ett långsiktigt utvecklingssamarbete. Stipendieprogrammet finansieras inom ramen för utgiftsområde 7 Internationellt bistånd. Ett andra stipendieprogram införs med syfte att stödja lärosätenas rekrytering av särskilt kvalificerade studenter. Medel avsätts också för informationsinsatser om Sverige som studieland. Anslaget *Särskilda utgifter inom universitet och högskolor m.m.* föreslås därför ökas med 20 miljoner kronor 2011. För 2012 beräknas anslaget ökas med 20 miljoner kronor och 2013 och 2014 med 65 miljoner kronor.

Regeringen föreslår en förlängning av satsningen på vidareutbildning av lärare och föreslår därför att anslaget *Särskilda utgifter inom universitet och högskolor m.m.* ökas med 22 miljoner kronor 2011. För 2012 beräknas anslaget ökas med 50 miljoner kronor, för 2013

med 100 miljoner kronor och för 2014 med 100 miljoner kronor. Inom ramen för utbildningssatsningen föreslår regeringen också att medel tillförs för forskarskolor. För 2011 föreslås därför att anslaget *Särskilda utgifter inom universitet och högskolor m.m.* ökas med 51 miljoner kronor. För 2012 beräknas anslaget ökas med 70 miljoner kronor, för 2013 med 115 miljoner kronor och för 2014 med 15 miljoner i förhållande till beräkningen i 2010 års ekonomiska vårproposition.

Utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid

Regeringen föreslår att ett nytt anslag *Bidrag till regional kulturverksamhet* uppförs på statsbudgeten i samband med att en ny modell för fördelning av statliga medel till regional och lokal kulturverksamhet inrättas i enlighet med riksdagens beslut från december 2009 (prop. 2009/10:3, bet. 2009/10:KrU5, rskr. 2009/10:145). Med anledning av detta föreslår regeringen att anslaget *Bidrag till regional kulturverksamhet* anvisas 1 241 miljoner kronor för 2011. Samtidigt föreslås att motsvarande belopp omfördelas genom att en rad andra anslag inom utgiftsområdet minskas. Bland annat föreslås att anslagen *Försöksverksamhet med ändrad regional fördelning av kulturpolitiska medel*, *Bidrag till regional musikverksamhet samt regionala och lokala teater-, dans- och musikinstitutioner*, *Bidrag till biblioteksverksamhet*, *Främjande av hemslojden*, *Bidrag till regional arkivverksamhet* samt *Bidrag till regionala museer* inte förs upp på statsbudgeten. För 2012, 2013 och 2014 beräknas anslaget *Bidrag till regional kulturverksamhet* uppgå till 1 241 miljoner kronor.

Regeringen bedömer att de statliga insatserna inom musikområdet behöver reformeras och föreslår en ny struktur för den centrala musikorganisationen. Med anledning av detta föreslår regeringen att ett nytt anslag *Statens musikverk* uppförs på statsbudgeten och anvisas 120 miljoner kronor för 2011. Ökningen finansieras genom neddragning på anslagen *Bidrag till Operan*, *Dramaten*, *Riksteatern*, *Dansens hus*, *Svenska rikskonserter*, *Drottningholms slottsteater* och *Voksenåsen* och *Centrala museer: myndigheter* Därmed kommer Statens musiksamlingar och bidraget till Svenska

rikskonserter att upphöra helt. För 2012, 2013 och 2014 beräknas anslaget *Statens musikverk* uppgå till 104 miljoner kronor för respektive år.

Regeringen föreslår att den tillfälliga satsningen Idrottslyftet förlängs. Samtidigt bör det bidrag avseende Idrottslyftet som betalas ut från AB Svenska Spel upphöra och ersättas med ett förutsägbart bidrag. Anslaget *Stöd till idrotten* föreslås därför ökas med 500 miljoner kronor för 2011. För 2012, 2013 och 2014 beräknas anslaget ökas med 500 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i 2010 års ekonomiska vårproposition.

Utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård

Sveriges klimatmål innebär att utsläppen för de verksamheter som inte omfattas av EU:s utsläppshandel ska minska med 40 procent till 2020 jämfört med 1990. En tredjedel av klimatmålet ska uppfyllas med flexibla mekanismer och regeringen bedömer att det behövs ytterligare medel för att nå det målet. Anslaget *Insatser för internationella klimatinvesteringar* beräknas därför ökas med 100 miljoner kronor per år 2013 och 2014.

Regeringen har även satt upp en vision att Sverige år 2030 bör ha en fordonsflotta som är oberoende av fossila bränslen. För att uppnå detta föreslår regeringen att en supermiljöbilspremie införs från och med 2012. Bedömningen är att det för detta ändamål behövs 20 miljoner kronor 2012, 80 miljoner kronor 2013 och 100 miljoner kronor 2014.

Satsningen på havsmiljö fortsätter och anslaget *Åtgärder för havs- och vattenmiljö* föreslås ökas med 93 miljoner kronor för 2011. För 2012 beräknas anslaget ökas med 93 miljoner kronor och för 2013 och 2014 minskas med 57 miljoner kronor jämfört med beräkningen i 2010 års ekonomiska vårproposition.

Regeringens arbete med att nå miljö kvalitetsmålet Levande skogar fortsätter. Ytterligare medel föreslås därför avsättas på anslaget *Skydd av värdefull natur*. För 2011 föreslås anslaget ökas med 56 miljoner kronor och för 2012, 2013 och 2014 beräknas anslaget ökas med 73 miljoner per år jämfört med beräkningen i 2010 års ekonomiska vårproposition.

Utgiftsområde 21 Energi

Regeringen bedömer att ytterligare medel bör satsas på energiforskning. Det handlar dels om att införa ett demonstrationsprogram för elbilar och laddhybridsfordon under perioden 2011 till och med 2014 i syfte att underlätta en storskalig marknadsintroduktion av dessa fordon, dels om att förstärka satsningar inom bl.a. områdena bioenergi, vindkraft och s.k. smarta elnät.

Regeringen föreslår mot denna bakgrund att anslaget *Energiforskning* ökas med 80 miljoner kronor 2011 jämfört med beräkningen i 2010 års ekonomiska vårproposition. För 2012 beräknas anslaget ökas med sammanlagt 430 miljoner kronor. För 2013 och 2014 beräknas anslaget ökas med 50 miljoner kronor per år. Av de sammanlagda medlen som anvisas bedömer regeringen att 50 miljoner kronor per år bör avsättas till demonstrationsprogrammet för elbilar och laddhybridsfordon.

I syfte att bidra till omställningen av energisystemet och till näringslivsutveckling inom energiteknikområdet bör nuvarande stöd för installation av solcellssystem förlängas till 2012. Regeringen beräknar att anslaget *Energiteknik* ökas med 60 miljoner kronor 2012.

Utgiftsområde 22 Kommunikationer

Regeringen föreslår att ett nytt mer enhetligt finansieringssystem för Transportstyrelsens verksamhet införs. Regeringens förslag innebär att verksamhet som avser tillstånd, tillsyn och registerhållning i huvudsak finansieras med avgifter, medan verksamhet som avser t.ex. regelgivning och stabsuppgifter finansieras via anslag. Regeringen avser att i en särskild proposition i anslutning till denna budgetproposition återkomma med förslag om de närmare förutsättningarna för systemet. Regeringen har gjort bedömningen att det är lämpligt att ändra redovisningen av avgiftsintäkterna så att de i huvudsak förs in på inkomstitel och därmed inte längre disponeras av myndigheten. Sammantaget medför det ovanstående att anslaget för *Transportstyrelsen* i 2011 års prisnivå föreslås ökas med 1 666 miljoner kronor 2011 jämfört med beräkningen i 2010 års ekonomiska vårproposition. År 2012 beräknas ökningen till 1 682 miljoner och från och med 2013 till 1 714 miljoner kronor.

Ökningen motsvarar huvuddelen av intäkterna från den offentligrättsliga verksamheten som myndigheten skulle disponerat enligt nuvarande redovisningsprinciper.

I Transportstyrelsens avgiftsfinansierade verksamhet finns ett ackumulerat underskott som vid utgången av 2010 beräknas uppgå till 157 miljoner kronor. I och med övergången till redovisning mot inkomsttitel bör myndigheten 2011 tillföras motsvarande medel för att inledningsvis balansera underskottet. Samtidigt bör anslaget *Transportstyrelsen* minskas med 52 miljoner kronor per år 2011–2013 för att återställa det tillskott som föreslås för 2011.

Övergången till bruttoprincip för den avgiftsfinansierade verksamheten motiverar även en teknisk justering av utgiftstaket motsvarande den prognostiserade intäkten från Transportstyrelsens avgiftsbelagda verksamhet på 1 592 miljoner kronor. Justeringen av utgiftstaket har dock inte motsvarat hela omfattningen av de avgifter som nu föreslås redovisas mot inkomsttitel. Orsaken till detta är att dåvarande regering 2001 genomförde en förändring som innebar att Vägverkets offentligrättsliga avgifter övergick från att redovisas mot inkomsttitel till att budgeteras netto, samtidigt som man undvek principen om att justera ned utgiftstaket för att bibehålla den finansiella stramheten. Omfattningen på den aktuella verksamheten uppgick till ca 500 miljoner kronor, varför den tekniska justering som nu föreslås av utgiftstaket behöver reduceras med motsvarande belopp.

Nivåerna för användningen av trängelskatten i Göteborg har justerats marginellt med anledning av uppdaterade prognoser. Till följd av detta beräknar regeringen att anslaget *Väghållning* åren 2013 och 2014 ökas med 50 respektive 30 miljoner kronor.

Utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel

Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2010 en femårig satsning i syfte att lansera Sverige som det nya matlandet i Europa och att förbättra maten i den offentliga sektorn. Med anledning av denna satsning föreslår regeringen att anslagen *Konkurrenskraftig livsmedelssektor* och *Livsmedelsverket* tillsammans ökas med 80 miljoner kronor 2011 i förhållande till

beräkningar i 2010 års ekonomiska vårproposition. För åren 2012, 2013 och 2014 beräknas anslaget årligen ökas med 80 miljoner kronor.

Utgiftsområde 24 Näringsliv

Regeringen anser att det är viktigt att stärka entreprenörskap och företagande bland kvinnor och inom miljötekniksektorn. För 2011 föreslår regeringen att 100 miljoner kronor satsas för respektive område under anslaget *Näringslivsutveckling m.m.*. Vidare föreslår regeringen att anslaget *Näringslivsutveckling m.m.* för 2011 ökas med 90 miljoner kronor för att utveckla innovationer och kunskapsintensivt företagande. Därutöver bör anslaget ökas med 15 miljoner kronor för regelförenklingsåtgärder. Sammantaget föreslår regeringen att anslaget *Näringslivsutveckling m.m.* ökas med 305 miljoner kronor för 2011. För 2012, 2013 och 2014 beräknas anslaget ökas med 305 miljoner kronor per år i förhållande till beräkningen i 2010 års ekonomiska vårproposition.

Regeringen anser att det är viktigt att säkerställa nivån och kvaliteten i ALMIs rådgivnings- och finansieringsverksamhet samt att rådgivning, information och mentorskap till nya och befintliga företag bör utvecklas. Regeringen föreslår ett fortsatt ökat driftsbidrag till ALMI med 70 miljoner kronor för 2011 genom att anslaget *Tillväxtverket* ökas med motsvarande belopp. För 2012, 2013 och 2014 beräknas anslaget ökas med 70 miljoner kronor per år i förhållande till beräkningen i 2010 års ekonomiska vårproposition.

Regeringen anser att svensk forskning och utveckling bör nyttiggöras i högre utsträckning. Regeringen föreslår därför att anslaget *Bidrag till kommersialisering av kunskap och innovation m.m.* ökas med 60 miljoner kronor för 2011. Detta möjliggör för såddfinansiering i investeringar i nya produkter, tjänster och processer som har en kommersiell potential. För 2012, 2013 och 2014 beräknas anslaget ökas med 60 miljoner kronor per år i förhållande till beräkningen i 2010 års ekonomiska vårproposition.

Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner

Lågkonjunkturen har påverkat de ekonomiska förutsättningarna för kommuner och landsting. Det ekonomiska läget har förbättrats sedan 2010 års ekonomiska vårproposition. Trots starkare ekonomisk utveckling bedöms dock kommunsektorns inkomster utvecklas relativt svagt 2011. Regeringen gör därför bedömningen att kommunsektorn bör tillföras ett tillfälligt statsbidrag motsvarande 3 miljarder kronor 2011. Med anledning av detta föreslår regeringen att anslaget *Kommunalekonomisk utjämning* ökas med 3 miljarder kronor 2011.

Regeringen aviserade i 2010 års ekonomiska vårproposition ett förhöjt grundavdrag för pensionärer i syfte att förstärka ekonomin för personer som är 65 år och äldre. Mot bakgrund av att bl.a. inkomstindex, som styr pensionsutvecklingen, har reviderats ned för 2011 sedan 2010 års ekonomiska vårproposition föreslår regeringen en ytterligare sänkning av skatten för pensionärerna genom ett förhöjt grundavdrag. Satsningen omfattar 2,5 miljarder kronor utöver de 5 miljarder kronor som aviserades i vårpropositionen. För att reformen ska vara neutral för kommuner och landsting bör det generella statsbidraget till kommunsektorn ökas i motsvarande utsträckning. Mot denna bakgrund föreslår regeringen att anslaget *Kommunalekonomisk utjämning* ökas med 7,5 miljarder kronor 2011. Anslaget beräknas ökas med 7,5 miljarder kronor 2012–2014.

Med anledning av ett förtydligande i socialtjänstlagen avseende anhörigstöd (prop. 2008/09:82, bet. 2008/09:SoU19, rskr. 2008/2009:249) föreslår regeringen att anslaget *Kommunalekonomisk utjämning* ökas med 300 miljoner kronor 2011 och beräknas ökas med motsvarande belopp 2012–2014. Samtidigt föreslås anslaget *Stimulansbidrag och åtgärder inom äldrepolitiken* under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg minskas med motsvarande belopp.

För att förbättra uppföljningen, och därmed möjligheten att fånga upp elever som behöver extra stöd, vill regeringen införa betyg från årskurs 6 i grundskolan och grundsärskolan,

vilket innebär merkostnader för kommunerna. Anslaget *Kommunalekonomisk utjämning* beräknas ökas med 59 miljoner kronor 2012 och från och med 2013 beräknas anslaget ökas med 118 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i 2010 års ekonomiska vårproposition.

För att förbättra svenska elevers kunskaper i matematik föreslår regeringen att den garanterade undervisningstiden i matematik ökas med en timme i veckan under tre årskurser i grundskolan från och med hösten 2013. Mot denna bakgrund beräknar regeringen att anslaget *Kommunalekonomisk utjämning* ökas med 250 miljoner kronor 2013 och 500 miljoner kronor 2014 i förhållande till beräkningen i 2010 års ekonomiska vårproposition.

Nettoomslutningen inom utjämningsordningen för pendlare mellan Sverige och Danmark stiger med 189 miljoner kronor från och med 2011. Systemet innebär att staten erhåller en avgift från Danmark. Regeringen föreslår därför att anslaget *Kommunalekonomisk utjämning* ökas med 189 miljoner kronor 2011. För 2012, 2013 och 2014 beräknas anslaget ökas med 189 miljoner kronor.

Med anledning av att bidraget till kommunernas LSS-verksamhet blir högre än vad som tidigare beräknats föreslår regeringen att anslaget *Statligt utjämningsbidrag för LSS-kostnader* ökas med 209 miljoner kronor 2011. För 2012, 2013 och 2014 beräknas anslaget ökas med 209 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i 2010 års ekonomiska vårproposition.

Tabell 8.11 Föreslagna och aviserade utgiftsförändringar

Föreslagna och aviserade utgiftsreformer och finansieringar i samband med budgetpropositionen i förhållande till 2010 års ekonomiska vårproposition. Endast förändringar som medför anslagsförändringar på minst 50 miljoner kronor redovisas separat under respektive utgiftsområde.

Miljoner kronor

	2010	2011	2012	2013	2014
Reformer					
UO 1 Rikets styrelse	24	128	68	65	43
UO 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	13	139	61	61	27
varav Bidragsfastigheter: tillfälligt resurstillskott		60			
UO 3 Skatt, tull och exekution	200	139	142	142	127
varav Skatteverket, nya arbetsuppgifter	200	115	115	115	115
UO 4 Rättsväsendet	17	19	57	61	4
UO 5 Internationell samverkan	0	4	7	7	6
UO 6 Försvar och samhällets krisberedskap	1	-14	-29	-29	-97
varav Förbandsverksamhet och beredskap: Försvansomställning, ny inriktning för försvaret		23	43	51	56
Officersutbildning: Finansiering av försvansomställning		-23	-43	-51	-56
Förbandsverksamhet och beredskap: Nytt helikoptersystem		110	110	110	110
Anskaffning av materiel och anläggningar: Finansiering av nytt helikoptersystem		-110	-110	-110	-110
Ny myndighet: Försvarsexportmyndigheten		80	80	80	80
Finansiering av Försvarsexportmyndigheten		-80	-80	-80	-80
Underskott i driften av Rakel		122			
Finansiering av underskott i driften av Rakel		-102			
UO 7 Internationellt bistånd	0	-36	-65	-65	-66
varav Stipendieavgift		-26	-51	-51	-51
Reformarbete i Östeuropa		54	54	54	54
Bistandsverksamhet: Finansiering av reformarbete i Östeuropa		-54	-54	-54	-54
UO 8 Migration	0	562	306	367	324
varav Offentligt biträde i utlänningsärenden: ökat antal asylsökande		137	117	107	107
Migrationsverket, dimensionering p g a ökat antal ärenden		269	121	150	110
Finansiering av genomförande av EU-direktiv		-64	-84	-84	-84
Migrationspolitiska åtgärder, höjt kvotbelopp p g a etableringsreformen		50	50	70	70
UO 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	40	618	1 638	1 635	1 631
varav Tandvårdsreformen, 3:e steget			500	500	500
Förlängd alkohol-, narkotika- och tobakssattsning		185	185	185	185
Patientsäkerhetsreform		500	675	675	675
Bidrag till hälso- och sjukvård, äldrevårdssattsning			325	325	325
Stimulansbidrag och åtgärder inom äldrepolitiken, tillskott äldresattsning		100	100	100	100
Stimulansbidrag och åtgärder inom äldrepolitiken, lokala frivilliga vårdighetsgarantier		100	100	100	100
Stimulansbidrag och åtgärder inom äldrepolitiken, anhörigstöd till UO 25		-300	-300	-300	-300
UO 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	-25	392	396	0	-10
varav Tillfälligt tillskott till Försäkringskassan		400	400		

Fortsättning av tabell 8.11 Föreslagna och aviserade utgiftsförändringar

Föreslagna och aviserade utgiftsreformer och finansieringar i samband med budgetpropositionen i förhållande till 2010 års ekonomiska vårproposition. Endast förändringar som medför anslagsförändringar på minst 50 miljoner kronor redovisas separat under respektive utgiftsområde.

Miljoner kronor		2010	2011	2012	2013	2014
UO 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom		0	130	70	90	89
varav	Pensionsmyndigheten		130	70	90	90
UO 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn		470	0	842	842	842
varav	Samtida uttag av föräldrapenning			72	72	72
	Förenklad jämställdhetsbonus			60	60	60
	Höjt bostadsbidrag för barnfamiljer			710	710	710
	Bostadsbidrag	470				
UO 13 Integration och jämställdhet		400	-17	-149	-231	-231
varav	Särskilda jämställdhetsåtgärder		205	205	205	205
	Kommunersättningar vid flyktingmottagande, finansiering till Ersättning till etableringslotsar och insatser för vissa nyanlända invandrare		-250	-450	-560	-560
	Ersättning till etableringslotsar och insatser för vissa nyanlända invandrare		250	450	560	560
	Etableringsersättning till vissa nyanlända invandrare, etableringsreform		540	1 161	1 161	1 161
	Kommunersättningar vid flyktingmottagande, finansiering av etableringsreform, Etableringsersättning till vissa nyanlända invandrare		-540	-1 161	-1 161	-1 161
	Kommunersättningar vid flyktingmottagande, medel till Arbetsförmedlingen		-242	-450	-530	-530
	Ökat antal flyktingar och ensamkommande barn	400				
UO 14 Arbetsmarknad och arbetsliv		25	1 458	948	854	651
varav	Fler insatser inom arbetsmarknadspolitiken		1162	443	269	77
	Nyanlända invandrades etablering på arbetsmarknaden		242	451	530	530
	Integrationssatsning inom arbetsmarknadspolitiska program och insatser		50	50	50	50
UO 15 Studiestöd		215	370	94	107	136
varav	Högre studiebidrag för arbetslösa ungdomar		160	80	40	
	Höjt studiemedel, lånedel		12	34	71	132
	Lärlingsutbildning			48	59	74
	Yrkesvuxplatser	240	240			
UO 16 Utbildning och universitetsforskning		250	947	1 763	1 672	1 002
varav	Lärarpaket		73	120	215	115
	Lärlingar i nya gymnasieskolan		44	146	277	327
	Elevhälsa			250	400	
	Förlängd MNT-satsning			200		
	Förstärkning av basfärdigheter, förlängd satsning		400	250		
	Läraryft, förlängd satsning			310	265	115
	Yrkesvuxplatser	250	250			
	Vuxenlärlingar			102	126	157
	Högre studiebidrag för arbetslösa ungdomar		50	25	12	

Fortsättning av tabell 8.11 Föreslagna och aviserade utgiftsförändringar

Föreslagna och aviserade utgiftsreformer och finansieringar i samband med budgetpropositionen i förhållande till 2010 års ekonomiska vårproposition. Endast förändringar som medför anslagsförändringar på minst 50 miljoner kronor redovisas separat under respektive utgiftsområde.

Miljoner kronor		2010	2011	2012	2013	2014
UO 16 Utbildning och universitetsforskning (fortsättning)						
	Kvalitetssatsning grundutbildningen, höjd prislapp			200	400	400
	Särskilda utgifter inom universitet och högskolor m.m., höjd prislapp				-200	-200
	Anpassning på grund av införandet av avgifter för tredjelandsstudenter				-534	-534
	Särskilda utgifter inom universitet och högskolor m.m.				495	495
	Stipendier till tredjelandsstudenter och information		20	20	65	65
UO 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid		0	555	574	584	571
varav	Idrottslyftet		500	500	500	500
	Bidrag till regional kulturverksamhet, samverkansmodellen		1 241	1 241	1 241	1 241
	Omprioritering till följd av samverkansmodellen		-1 241	-1 241	-1 241	-1 241
	Nedläggning av Statens musiksamlingar och Svenska rikskonserter		-123	-123	-123	-123
	Ny myndighet, Statens musikverk		120	104	104	104
UO 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik		-2	10	9	9	1
UO 19 Regional tillväxt		0	20	20	20	20
UO 20 Allmän miljö- och naturvård		0	185	194	174	192
varav	Insatser för internationella klimatinvesteringar				100	100
	Supermiljöbilspremie			20	80	100
	Skydd av värdefull natur, levande skogar		56	73	73	73
	Havsmiljö		93	93	-57	-57
UO 21 Energi		0	105	490	50	48
varav	Demonstrationsprogram för elbilar och laddhybridsfordon		50	50	50	50
	Energiforskning		30	380		
	Solceller			60		
UO 22 Kommunikationer		0	1 768	1 632	1 714	1 693
varav	Trängselskattjustering, Göteborg				50	30
	Övergång till bruttoredovisningsprincip för avgifter, Transportstyrelsen ^{1,2}		1 666	1 682	1 714	1 714
	Reglering av ackumulerat underskott, Transportstyrelsen		104	-52	-52	
UO 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel		0	131	126	121	116
varav	Matland Sverige		80	80	80	80
UO 24 Näringsliv		2 000	484	484	484	478
varav	Stärkt entreprenörskap inom miljötekniksektorn		100	100	100	100
	Kvinnors entreprenörskap och företagande		100	100	100	100
	Fortsatt ökade resurser till ALMI inklusive satsning på att öka antalet mikrolån bland entreprenörer med utländsk bakgrund		70	70	70	70
	Utveckling av innovationer och kunskapsintensivt företagande		90	90	90	90
	Kommersialisering av forskning och utveckling		60	60	60	60
	Inlandsinnovation	2 000				

Fortsättning av tabell 8.11 Föreslagna och aviserade utgiftsförändringar

Föreslagna och aviserade utgiftsreformer och finansieringar i samband med budgetpropositionen i förhållande till 2010 års ekonomiska vårproposition. Endast förändringar som medför anslagsförändringar på minst 50 miljoner kronor redovisas separat under respektive utgiftsområde.

Miljoner kronor		2010	2011	2012	2013	2014
UO 25 Allmänna bidrag till kommuner		125	11 246	8 310	8 616	8 866
varav	Anhörigstöd		300	300	300	300
	Höjt grundavdrag för pensionärer ¹		7 500	7 500	7 500	7 500
	Införande av betyg från årskurs 6			59	118	118
	Utjämningsbelopp till följd av avtalet mellan Sverige och Danmark om vissa skattefrågor ¹		189	189	189	189
	Justering LSS, omslutningsökning ¹	125	209	209	209	209
	Tillfälligt statsbidrag		3 000			
	Ökad undervisningstid				250	500
UO 27 Avgiften till Europeiska unionen		0	12	15	16	16
Summa anslagsförändringar		3 753	19 352	18 002	17 365	16 477
varav	Anslagsökningar	3 838	23 972	23 824	23 984	23 163
	Anslagsminskningar	84	4 620	5 823	6 619	6 686
	Anslagsförändringar som motiverar teknisk justering av utgiftstaket ¹	125	8 990	8 990	8 990	8 990
	Anslagsförändringar till följd av övergång till bruttoredovisning som inte motiverar teknisk justering av utgiftstaket ²		574	590	622	622
	Ökning av takbegränsade utgifter exklusive tekniska justeringar och övergång till bruttoredovisning	3 628	9 788	8 421	7 753	6 865

¹ Anslagsförändringar som motiverar teknisk justering av utgiftstaket. Bruttofinansieringen av avgifter inom utgiftsområde 22 fr.o.m. 2011 motiverar inte en takjustering med hela beloppet. Takjusteringen till följd av bruttoredovisningen uppgår till 1 092 miljoner kronor för 2011–2014. Se avsnitt 4.5 för en genomgång av tekniska justeringar av utgiftstaket. Summa anslagsförändringar minus anslagsförändringar som motiverar teknisk justering av utgiftstaket motsvarar de utgifter som till följd av reformer minskar budgeteringsmarginalen.

² Den del av bruttoredovisningen av avgifter inom utgiftsområde 22 som inte motiverar en takjustering (se avsnitt 4.5). Utgiftsförändringen som följer av övergången till bruttoredovisning inom utgiftsområde 22 är av teknisk karaktär. Hela förändringen (alltså även den del som inte motiverar en takjustering) motsvaras av ökade inkomster på statsbudgetens inkomstsida och statsbudgetens saldo påverkas därmed inte.

Källa: Egna beräkningar.

8.2.2 Övriga utgiftsförändringar jämfört med 2010 års ekonomiska vårproposition

I avsnitt 8.2.1 redovisas effekten av nya förslag till utgiftsförändringar i form av utgiftsreformer och förslag till finansiering. I detta avsnitt redovisas förändringen av utgiftsramarna 2011–2014, jämfört med 2010 års ekonomiska vårproposition, till följd av andra faktorer.

Pris- och löneomräkning av anslag för förvaltnings- och investeringsändamål

I 2010 års ekonomiska vårproposition gjordes en slutlig pris- och löneomräkning för 2011 och en preliminär pris- och löneomräkning för 2012–2014.⁶³ I denna proposition revideras

den preliminära pris- och löneomräkningen upp med 0,1 miljarder kronor per år för 2012 och 2013 och ner med 0,1 miljarder kronor för 2014 jämfört med beräkningen i vårpropositionen.

Övriga makroekonomiska förändringar

I jämförelse med 2010 års ekonomiska vårproposition har anslag som styrs av den makroekonomiska utvecklingen justerats med hänsyn tagen till det bedömda makroekonomiska läget som presenteras i denna proposition (se avsnitt 5). Justeringen berör huvudsakligen ett trettiotal anslag för transfereringsändamål.

De nya makroekonomiska förutsättningarna innebär sammantaget att de beräknade utgifterna blir drygt 14 miljarder kronor lägre 2011 och drygt 11 miljarder kronor lägre 2012 jämfört med beräkningen i vårpropositionen. Åren 2013 och 2014 revideras utgifterna ner med 10 miljarder kronor

⁶³ Metoden för pris- och löneomräkningen beskrivs närmare i avsnitt 8.2.3.

respektive 7 miljarder kronor till följd av ändrade makroekonomiska förutsättningar.

Den främsta orsaken till att utgifterna nu beräknas bli lägre är att utvecklingen på arbetsmarknaden 2011–2014 bedöms bli betydligt starkare än i vårpropositionen. Lägre arbetslöshet och färre deltagare i arbetsmarknadspolitiska program leder till lägre utgifter för arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd och programverksamhet.

Bedömningen av pris- och löneutvecklingen, som med viss eftersläpning påverkar ett flertal transfereringar till hushåll, har förändrats förhållandevis lite jämfört med vårpropositionen. I första hand är det utgifterna för ålderspensionssystemet som reviderats ner eftersom nivån för balansindex har skrivits ner för åren 2011–2014. Revideringarna av de inkomstgrundade pensionerna påverkar i viss mån även utgifterna för garantipensioner och bostadstillägget för pensionärer.

Prognosen för bruttonationalinkomstens nivå har reviderats upp sedan vårpropositionen. Därmed ökar utgifterna för biståndet med drygt 1 miljard kronor per år 2011–2014.

Volym

Utgifterna för 2011–2014 har också förändrats jämfört med beräkningen i 2010 års ekonomiska vårproposition till följd av nya prognoser för volymer inom främst regelstyrda transfereringssystem.

Utgifterna för barnbidrag och föräldrapenning har reviderats upp med omkring 2 miljarder kronor per år på grund av en ny befolkningsprognos från Statistiska centralbyrån. Enligt den nya prognosen väntas antalet födda barn bli högre än tidigare beräknat.

Utgifterna för etableringsersättning till vissa nyanlända invandrare samt utgifterna för kommunersättningar vid flyktingmottagande har reviderats ned till följd av lägre förväntade volymer i mottagningssystemet.

Utgifterna i ålderspensionssystemet har reviderats ner för samtliga år till följd av att antalet pensionärer som tar ut ålderspension före 65 års ålder nu väntas bli lägre än i bedömningen i vårpropositionen.

Sammantaget innebär revideringarna av volymerna att de takbegränsade utgifterna skrivs ner med 0,5 miljarder kronor 2011 och skrivs upp med mellan 0,1–0,6 miljarder kronor 2012–2014 (se tabell 8.9).

Tabell 8.12 Volym 2011–2014

Förändring jämfört med 2010 års ekonomiska vårproposition anges inom parentes

Utgiftsområde	2011	2012	2013	2014
8 Asylsökande, genomsnittligt antal inskrivna per dygn	32 000 (-3 000)	29 000 (-4 000)	26 000 (-6 000)	25 000 (-5 000)
10 Antal sjukpenningdagar, (netto), miljoner	32,3 (-0,6)	32,8 (1,5)	31,1 (1,4)	29,8 (1,0)
10 Antal personer med sjukersättning	389 875 (874)	354 480 (369)	328 419 (-997)	305 310 (-2 208)
11 Antal personer med garantipension	790 000 (25 000)	797 200 (31 500)	781 000 (30 500)	770 700 (35 500)
12 Antal barnbidrag	1 684 197 (19 197)	1 701 366 (17 966)	1 729 675 (27 875)	1 754 967 (33 467)
12 Antal uttagna föräldrapenningdagar, miljoner	51,1 (2,4)	51,7 (2,6)	52,3 (2,4)	52,4 (2,1)
ÅP Antal personer med tilläggspension	1 801 600 (-3 800)	1 855 900 (-6 800)	1 907 200 (-11 600)	1 957 300 (-14 900)
ÅP Antal personer med inkomstpension	937 000 (-3 800)	1 051 800 (-7 100)	1 162 800 (-12 200)	1 271 600 (-16 000)

Anm.: Volymuppgifter om antal personer avser årsgenomsnitt. Endast ett urval med större förändringar redovisas i tabellen.

Tekniska förändringar

Vissa reformer och förändringar som regeringen föreslår i denna proposition föranleder en teknisk justering av utgiftstaket för staten (se även avsnitt 4.5). Flertalet av dessa är reformer eller andra förändringar som föranleder en justering av statsbidragen till kommuner och landsting.

Statsbidragen till kommuner och landsting justeras och utgiftstaket justeras tekniskt i motsvarande grad på grund av höjningen av det särskilda grundavdraget till pensionärer och den höjda nettoomslutningen inom utjämningsordningen för pendlare mellan Sverige och Danmark. Dessutom justeras utgiftstaket tekniskt för högre omslutning i det kommunala kostnadsutjämningsystemet för verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade samt bruttobudgetering av vissa tidigare nettoredovisade avgifts-inkomster i Transportstyrelsens verksamhet. Sammantaget innebär denna typ av förändringar att de takbegränsade utgifterna skrivs upp med 8,99 miljarder kronor per år 2011–2014. Enligt praxis avrundas de tekniska justeringarna till hela miljarder, vilket innebär att utgiftstaket justeras upp med 9 miljarder kronor per år 2011–2014.

Minskning av anslagsbehållningar

Statliga myndigheter har vissa möjligheter att omfördela sina utgifter över tiden. Medel på ramanslag som inte utnyttjas under ett budgetår kan inom vissa gränser sparas till efterföljande år. Det innebär att en myndighet utöver anvisade anslagsmedel även kan använda tidigare sparade anslagsmedel, vilket ger en viss flexibilitet i planeringen. Myndigheter har också möjligheter att inom vissa gränser låna av efterföljande års anslag, s.k. anslagskredit. 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 anslagsskrediter utgör en betydande osäkerhet i beräkningen av de takbegränsade utgifterna. I förhållande till vårpropositionen har utgiftsprognoserna för 2011 generellt justerats upp mer än anslagna medel, vilket innebär att posten Minskning av anslagsbehållningar revideras upp med drygt 1 miljard kronor. För 2012–2014 är mönstret det omvända, dvs. utgiftsprognoserna har

justerats ner mer än de beräknade anslagen och därmed revideras beräkningen av posten Minskning av anslagsbehållningar ner med omkring 1 miljard kronor per år 2012–2013 och med nästan 5 miljarder kronor 2014. Nedrevideringen 2014 beror huvudsakligen på att regeringen från och med budgetåret 2011 föreslår förändrade budgeteringsprinciper för fleråriga EU-relaterade verksamheter med anslag på statsbudgeten. Programmen har i flera fall kommit igång senare än beräknat vilket förskjuter utgifterna framåt i tiden med stora anslagsbehållningar som följd. Regeringen föreslår nu att denna budgeteringsprincip ersätts med att riksdagen istället anvisar medel för att täcka de utgifter som bedöms bli redovisade mot anslaget (se utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel avsnitt 3). För 2014 betyder det kraftigt uppreviderade anslagsnivåer jämfört med beräkningen i vårpropositionen. Förändringarna är av teknisk karaktär och förväntas inte påverka verksamhetens villkor eller omfattning.

Övrigt

Revideringar av utgiftsprognoserna kan föranledas av nya prognosmetoder, justeringar till följd av ny information, korrigeringar av tidigare gjorda fel samt regeländringar utom regeringens direkta kontroll, t.ex. ändringar i EU:s regelverk. Sammantaget beräknas dessa övriga faktorer leda till att utgifterna revideras ner med knappt 1 miljard kronor 2011 och knappt 4 miljarder kronor 2013. För 2012 och 2013 är revideringarna till följd av övriga faktorer förhållandevis små.

8.2.3 Pris- och löneomräkning

Principerna för pris- och löneomräkningen

När pris- och löneomräkningen fick sin nuvarande form beslutade riksdagen följande riktlinjer (prop. 1991/92:100, bil. 1 s. 46–48, bet. 1991/92:FiU20, rskr. 1991/92:128):

- Myndigheternas verksamhet ska prövas som en helhet. Anslagsnivån är ett uttryck för beslutad och förväntad ambitionsnivå i verksamheten.
- Den allmänna prisutvecklingen inom den konkurrensutsatta sektorn ska utgöra

- utgångspunkt vid fastställandet av kompensationen för kostnadsutvecklingen.
- Statsmakternas ansvar inom ramen för den statliga budgetprocessen ska särskiljas från frågor som det ankommer på staten som arbetsgivare att förhandla om i likhet med andra parter på arbetsmarknaden.

För att möjliggöra en långtgående delegation till myndigheterna, och för att undvika intrång eller inblandning i lönerörelsen, var det angeläget för regeringen att skapa ett system för pris- och löneomräkning där myndigheterna genom sitt handlande inte skulle kunna påverka kompensationen. Grunden för systemet har sedan dess varit att det är de beslutade anslagsnivåerna för myndigheternas verksamhet som ska pris- och löneomräknas. De kostnader som ska räknas om är löner, hyror och övriga förvaltningskostnader. Vid omräkningen används separata index för prisutvecklingen inom de tre nämnda utgiftsgrupperna. Transfereringar som finansieras från myndighetsanslag räknas därmed inte om inom ramen för pris- och löneomräkningssystemet.

Systemet ska bidra till att skapa förutsättningar för en produktivitet utveckling som motsvarar den som uppnås i den privata sektorn. Av denna anledning reduceras löneindex med ett produktivitetsavdrag som motsvarar produktivitet utvecklingen i den privata tjänstesektorn.

Systemet med pris- och löneomräkning är ett generellt system med en automatisk beräkning. Systemet tar således inte direkt hänsyn till den faktiska utgiftsutvecklingen under det enskilda anslaget.

Index för lönedel

För omräkningen av lönedelen beräknar Statistiska centralbyrån (SCB) varje år ett arbetskostnadsindex (AKI) avseende utvecklingen för tjänstemän inom tillverkningsindustrin. Om inte Arbetsgivarverket meddelar att särskilda avsättningar gjorts i avtalen för vissa verksamhetsområden och/eller yrkeskategorier får normalt alla anslag samma omräkningsindex. Omräkningsindexet minskas därefter med produktivitetsavdraget. Produktivitetsavdraget motsvarar genomsnittet av de senaste tio årens produktivitet utveckling inom den privata tjänstesektorn enligt SCB:s nationalräkenskaper. För omräkningen av löner 2011 har omräkningstalet 0,49 procent använts för samtliga anslag.

Index för hyresdel

Lokalhyror som inte kan omförhandlas under det kommande budgetåret räknas i pris- och löneomräkningen om med ett index som motsvarar 70 procent av konsumentprisindexförändringen två år före det aktuella budgetåret. För omräkningen av hyror 2011 har omräkningstalet -1,02 procent använts.

Omräkningen för hyresavtal som kan omförhandlas bygger på prisutvecklingen under perioden från det att avtalet tecknades till det att avtalet ska omförhandlas. Detta omräkningstal är individuellt för varje berört anslag och beräknas utifrån den lokala hyresutvecklingen i det aktuella området.

Omräkningen av övriga förvaltningskostnader

För omräkningen av övriga förvaltningskostnader används samma index för i princip alla anslag som pris- och löneomräknas. Detta index fastställs genom en sammanvägning av flera index från SCB avseende utgifter som förekommer vid myndighetsutövning. För omräkningen av övriga förvaltningskostnader 2011 har omräkningstalet 1,41 procent använts för samtliga anslag.

Tabell 8.13 Pris- och löneomräkning för 2011

Miljoner kronor

Utgiftsområde	Ursprunglig statsbudget 2010 ¹	Pris- och löneomräkning till 2011
1 Rikets styrelse	10 857	24
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	1 723	11
3 Skatt, tull och exekution	9 734	52
4 Rättsväsendet	34 104	155
5 Internationell samverkan	1 668	1
6 Försvar och samhällets krisberedskap	45 009	-142
7 Internationellt bistånd	1 016	7
8 Migration	2 504	11
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	2 705	17
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	7 232	21
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	462	5
13 Integration och jämställdhet	93	1
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	6 856	33
15 Studiestöd	331	4
16 Utbildning och universitetsforskning	48 622	337
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	9 162	36
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	890	6
20 Allmän miljö- och naturvård	1 412	13
21 Energi	1 658	21
22 Kommunikationer	37 856	222
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	3 393	23
24 Näringsliv	4 424	43
Summa	231 711	899

¹ Ursprunglig statsbudget 2010 är den bas som används vid beräkning av pris- och löneomräkningen för 2011. Den ursprungliga statsbudgeten per utgiftsområde som redovisas i denna tabell innehåller enbart de anslag inom respektive utgiftsområde som pris- och löneomräknas.
Källa: Egna beräkningar.

I tabell 8.13 visas pris- och löneomräkningen för 2011 per utgiftsområde. Pris- och löneomräkningen för varje anslag framgår av den härledningstabell som finns i respektive anslagsavsnitt.

8.2.4 Förbättrad beräkning av försvarsprisindex

Ärendet och dess beredning

Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2010 (prop. 2009/10:1 Förslag till statsbudget, finansplan m.m. avsnitt 8.2.3) att den avsåg att genomföra en översyn av försvarsprisindex (FPI) avseende försvarets materielanslag.

Regeringen gav därefter Ekonomistyrningsverket (ESV) i uppdrag att utreda det nuvarande systemets ändamålsenlighet samt att, om det ansågs motiverat, lämna förslag till förändringar av dess konstruktion (dnr Fi2010/1162). ESV har redovisat sitt uppdrag i rapporten Översyn av försvarsprisindex för materiel (ESV 2010:18), som har remitterats.

Remissyttranden över rapporten har avgetts av Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut, Statskontoret och SCB. Riksrevisionen har inbjudits att yttra sig men avstått.

Regeringens förslag: Vid prisomräkningen av försvarets materielanslag ska de riktlinjer som ligger till grund för den generella pris- och löneomräkningen tillämpas fr.o.m. 2012.

Regeringens bedömning: Vid prisomräkningen av försvarets materielanslag bör följande index användas fr.o.m. 2012:

Delfaktor	Delindex
Inhemsk försvarsmateriel	Producentprisindex för näringslivet, årlig genomsnittlig förändring.
Importerad försvarsmateriel	Importprisindex för verkstadsindustrin, årlig genomsnittlig förändring.

ESV:s förslag: ESV har inte lämnat något förslag till riktlinjer. Myndigheten har dock lämnat förslag till delfaktorer och delindex som överensstämmer med de faktorer och index som regeringen avser tillämpa.

Remissinstanserna: Försvarets materielverk tillstyrker förslaget och Statskontoret har inget att erinra mot det. Försvarsmakten anser att prisindex för inhemsk tillgång för näringslivet (ITPI) vore mest lämpligt att använda för att omräkna försvarets materielanslag. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) anser att förslaget riskerar att underkompensera materielanslagen över tid. FOI anser vidare att frågan bör utredas närmare av myndigheten själv i samarbete med SCB. I frånvaro av en sådan utredning förordar FOI att hemmamarknadsprisindex (HMPI) används för omräkningen av anslag som avser anskaffning av inhemsk försvarsmateriel. Även SCB ser HMPI som ett naturligare val för omräkning av anslag som

avser inhemsk försvarsmateriel. Vidare anser myndigheten att verkstadsindustrin snarare än hela näringslivet bör användas som mått för att minska risken att omräkningen leder till överkompensation.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Bakgrund

Försvarets materielanslag (de under utgifts-område 6 Försvar och samhällets krisberedskap uppförda anslagen 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* och 1:4 *Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar*) ingår inte i det generella system för pris- och löneomräkning som redovisats i avsnitt 8.2.3. Vid omräkningen av det militära försvarets utgiftsramar avseende anskaffande och vidmakthållande av materiel används i stället ett sammanvägt index som kallas FPI. Sammanvägningen görs med hjälp av olika indexserier som var och en avser representera prisutvecklingen inom olika verksamhetsområden. Till skillnad från det generella pris- och löneomräkningssystemet beslutas de komponenter som ingår i FPI av riksdagen.

Målsättningen med FPI är, liksom för den generella pris- och löneomräkningen, att politiska beslut och prioriteringar kring öknings- eller minskningar av resurser inom verksamhetsområdet ska avse reella förändringar. Syftet med FPI i den statliga budgetprocessen är därmed att skilja ut inflation från den totala förändringen av kostnaderna inom materielanslagen. Kostnadsförändringar utgörs av både en pris- och en volymkomponent. En ökning av kvalitet är inte en prisförändring, utan en volymökning. Detta är väsentligt inte minst inom försvaret där teknisk utveckling och prestandahöjning medför kostnadsökningar, som således beror på volym och inte ska täckas av en automatisk prisomräkning.

Den nuvarande utformningen av FPI har sin grund i 1992 års försvarsbeslut (prop. 1991/92:102 avsnitt 8.2, bet. 1991/92:FöU12, rskr. 1991/92:337–338). I regeringens förslag till statsbudget för budgetåret 1995/96 lämnades vidare vissa förslag till revideringar av indexberäkningen där bl.a. en särskild omräkning avseende Gripen-projektet föreslogs (prop. 1994/95:100 bilaga 5, bet. 1994/95:FöU4, rskr. 1994/95:338). För de under utgiftsområde 6

Försvar och samhällets krisberedskap uppförda anslagen 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* och 1:4 *Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar* tillämpas mot denna bakgrund följande FPI:

<i>Delfaktor</i>	<i>Delindex</i>
Inhemsk försvarsmateriel	Sammanvägning av arbets-kostnadsindex (AKI) för arbetare inom verkstads-industri och prisindex för inhemsk tillgång (ITPI) samt en fast del.
Importerad försvarsmateriel	Importprisindex (IMPI) för verkstadsvaror. Därav beaktas särskilt förändring av kronkurs mot US-dollar multiplicerat med KPI-förändringen i Amerikas förenta stater.
Gripen-projektet	Sammanvägning av valuta-förändring multiplicerat med KPI-förändring i Amerikas förenta stater, Tyskland, Storbritannien och Frankrike.
Befästningar	Sammanvägning av indextal ur Entreprenadindex (E84).

Det system för FPI som finns i dag är därmed betydligt mer komplext än den ordning som tillämpas för övriga statsförvaltningen. De senaste årens omräkningar har även resulterat i kraftiga skillnader i priskompensation mellan olika år. Detta har bidragit till att omräkningarna varit svårprognostiserade, vilket har försvårat planeringsmöjligheterna för myndigheterna. I tabell 8.14 redovisas de tio senaste omräkningarna avseende försvarets materielanslag. Som jämförelse presenteras också ett teoretiskt utfall utifrån den metod som regeringen presenterar i denna proposition.

Tabell 8.14 Omräkning av försvarets materielanslag

År	Nuvarande metod	Teoretiskt utfall enligt regeringens förslag
2002	3,0%	2,7%
2003	4,9%	2,7%
2004	-0,4%	-0,1%
2005	-1,1%	-1,0%
2006	-0,1%	0,0%
2007	5,9%	2,7%
2008	-1,1%	3,3%
2009	1,0%	1,7%
2010	9,0%	3,3%
2011	-2,2%	3,4%

Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Överväganden

Riktlinjer för FPI

Som ovan anförts är riksdagens styrning av FPI betydligt mer detaljerad än styrningen av den pris- och löneomräkning som tillämpas för övriga statsförvaltningen. Enligt regeringen saknas tungt vägande skäl mot att låta de riktlinjer som riksdagen har beslutat för ramarna för myndigheternas förvaltningskostnader även ligga till grund för prisomräkningen av försvarets materielanslag. En sådan ordning skulle innebära att riksdagens styrning av pris- och löneomräkningen av anslagen blev mer enhetlig. Enligt de nämnda riktlinjerna ska myndigheternas verksamhet prövas som en helhet och anslagsnivån vara ett uttryck för beslutad och förväntad ambitionsnivå i verksamheten. Vidare ska prisutvecklingen inom den konkurrensutsatta sektorn utgöra en utgångspunkt vid fastställandet av kompensationen för kostnadsutvecklingen.

Regeringen föreslår mot denna bakgrund att de riktlinjer som ligger till grund för den generella pris- och löneomräkningen även bör tillämpas vid prisomräkningen av försvarets materielanslag. Regeringen bör ha möjlighet att, på samma sätt som för den generella pris- och löneomräkningen, vid behov justera omräkningsprinciperna. Därmed skapas ett flexibla system som gör det enklare för regeringen att möta framtida ändrade förutsättningar. Regeringen avser även fortsättningsvis att årligen redovisa för riksdagen utfallet av pris- och löneomräkningen samt den metod som använts.

Vid tillämpningen av de riktlinjer som regeringen nu föreslår bör utgångspunkterna vara att ökad transparens skapas genom ett enklare och tydligare omräkningsförfarande. Vidare bör prisomräkningen baseras på officiell statistik, i likhet med det generella pris- och löneomräkningssystemet.

Regeringens bedömning av den närmare utformningen av FPI redovisas nedan.

Inhemsk försvarsmateriel

I dagens system för omräkning av inhemsk materiel ingår AKI för arbetare inom verkstadsindustrin som en komponent. I dagens system ingår även en fast del som inte omräknas. Syftet med detta har varit att ge uttryck för ett krav på produktivitetsutveckling, men detta har visat sig vara ett otydligt styrmedel. Befästningsindex mäter kostnaden för nyproduktion av byggnader specifika för försvaret och är en sammanvägning av underindex ur entreprenadindex. Byggnationer av denna typ sker mycket sällan, vilket innebär att andelen som omräknas med befästningsindex är mycket liten och dess årliga bidrag till omräkningen av inhemsk försvarsmateriel är försumbart.

I rapporten föreslås ett förändrat FPI avseende inhemsk materiel, inklusive befästningar, som innebär en framtida omräkning utifrån årliga genomsnittliga förändringar av producentprisindex (PPI) för näringslivet. PPI speglar prisförändringen inom varuproduktionen i den konkurrensutsatta delen av ekonomin. Indexet kan också antas ge en liknande omräkningsnivå över tid i jämförelse med dagens system. Alternativa index med liknande egenskaper har övervägts. PPI har dock fördelen att det uppvisar en relativt låg varians jämfört med alternativa index, som till exempel IMPI eller HMPI. En låg varians förbättrar myndigheternas budgeteringsförutsättningar i det korta och medelfristiga perspektivet. Regeringen gör sammanfattningsvis bedömningen att PPI i störst utsträckning uppfyller de målsättningar regeringen har för omräkningen av utgifter för inhemsk materiel och därför bör användas för detta samt att den nuvarande särskilda omräkningen avseende befästningar bör slopas och i stället inkluderas i omräkningen av utgifterna för inhemsk materiel.

Importerad försvarsmateriel

Enligt dagens försvarsprisindex görs för importerad försvarsmateriel en särskild

kompensation för att justera omräkningen utifrån förändrade valutakurser avseende svenska kronor och amerikanska dollar. Denna särskilda justering får till följd att förändringar i dollarkursen dubbelräknas eftersom valutakursförändringar även beaktas via IMPI. Detta leder till omotiverat stora svängningar i de årliga omräkningstalen för importerat försvarsmateriel. Även den särskilda omräkningen för Gripenprojektet har som utgångspunkt att kompensera för valutakursförändringar avseende svenska kronor relativt ett antal relevanta valutor. Även denna omräkning leder till omotiverat stora svängningar i omräkningstalen.

De relativt stora svängningarna i FPI under de senaste åren är till allra största del hänförliga till de särskilda mekanismer för valutakurskompensation som finns i dagens system. Regeringen gör bedömningen att omräkning av importerad försvarsmateriel även fortsättningsvis bör baseras på IMPI för verkstadsindustrin, men att de särskilda valutakompensationerna bör slopas. Med ett större inslag av valutasäkring kan dessutom svängningarna i inköpskostnader dämpas.

Sammanvägt FPI

Sammanfattningsvis anser regeringen att FPI, med tillämpning av de föreslagna riktlinjerna, bör utformas enligt följande.

- Index för inhemsk försvarsmateriel ersätts med PPI för näringslivet baserat på årsgenomsnitt.
- Index för importerad försvarsmateriel ersätts med importprisindex (IMPI) avseende verkstadsindustrin (SNI 25-30 och 33) baserat på årlig genomsnittlig utveckling. Den särskilda dollar-korrekturen slopas.
- Den särskilda Gripen-omräkningen slopas. Dessa utgifter bör ingå i omräkningen för importerad materiel.
- Den särskilda omräkningen för befästningar slopas och ingår i stället under posten för inhemsk materiel.

Revideringarna syftar till att öka förutsägbarheten i omräkningen genom en övergång till årliga genomsnittliga förändringar i index jämfört med dagens system där månadsutfall jämförs. Vidare syftar ändringarna till att öka

förutsägbarheten genom ett förenklat beräkningsförfarande där två indexserier vägs samman.

Regeringens ambition är att så långt som möjligt underlätta myndigheternas planeringsförutsättningar. Det reviderade FPI ökar avsevärt transparensen och förutsägbarheten i de årliga omräkningarna avseende försvarets materielanslag. Samtidigt visar den analys som ESV har gjort att det aggregerade omräkningstalet under det senaste årtiondet i stort är utgiftsneutralt vid jämförelse mellan den nuvarande metoden och det förslag till metod som lämnas här. Regeringen gör vidare, i likhet med ESV och vissa av remissinstanserna, bedömningen att prisutvecklingen för krigsmateriel utifrån befintligt statistikunderlag är svår att exakt uppskatta. Det är dock regeringens bedömning att det reviderade FPI förbättrar kopplingen mellan faktisk prisutveckling och omräkningen av materielanslagen.

8.3 Uppföljning av statsbudgetens utgifter och takbegränsade utgifter 2010

8.3.1 Utgiftsprognos 2010

I statsbudgeten för 2010 uppgick utgifterna på utgiftsområdena till 806,3 miljarder kronor. I den aktuella prognosen beräknas utgifterna till 784,5 miljarder kronor, dvs. 21,8 miljarder kronor lägre. De takbegränsade utgifterna (utgiftsområde 1–25 och 27 samt ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten) beräknades i budgetpropositionen för 2010 till 1 006,7 miljarder kronor. I den nu aktuella prognosen beräknas de takbegränsade utgifterna till 988,8 miljarder kronor för samma år, dvs. 17,9 miljarder kronor lägre (se tabell 8.15).

De lägre utgifterna beror främst på att utgifterna under utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv bedöms bli betydligt lägre än anvisade medel i statsbudgeten för 2010. Detta är en direkt följd av att utvecklingen på arbetsmarknaden varit betydligt starkare under 2010 än vad som beräknades i budgetpropositionen för 2010, vilket medfört lägre arbetslöshet och färre personer i arbetsmarknadspolitiska program. Av denna anledning

bedöms utgifterna för främst arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd bli betydligt lägre än anvisade medel i statsbudgeten för 2010.

I prognoserna har hänsyn tagits till riksdagens beslut i enlighet med propositionen Vårtilläggsbudget för 2010 (prop. 2009/10:99, bet. 2009/10:FiU21, rskr. 2009/10:348), propositionen Nyemission i SAS AB (publ) (prop. 2009/10:121, bet. 2009/10:FiU35, rskr. 2009/10:220) samt förslagen i propositionen Höstilläggsbudget för 2010 (prop. 2010/11:2). Vidare har hänsyn tagits till nya bedömningar av volymerna i de rättighetsstyrda transfererings-systemen och förändrade makroekonomiska förutsättningar m.m.

Tabell 8.15 Takbegränsade utgifter 2010

Miljarder kronor

	Statsbudget ¹	Prognos	Differens prognos – statsbudget
Summa utgiftsområden	806,3	784,5	-21,8
Utgifter exkl. utgiftsområde 26			
Statsskuldsräntor m.m. ²	783,2	766,0	-17,2
Utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m.	23,2	18,5	-4,6
Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten	223,5	222,8	-0,7
Takbegränsade utgifter³	1 006,7	988,8	-17,9

Anm.: Beloppen är avrundade och överensstämmer därför ej alltid med summan.

¹ Enligt riksdagens beslut med anledning av budgetpropositionen för 2010 (prop. 2009/10:1, bet. 2009/10:FiU10, rskr. 2009/10:172).

² Inklusive posten Minskning av anslagsbehållningar.

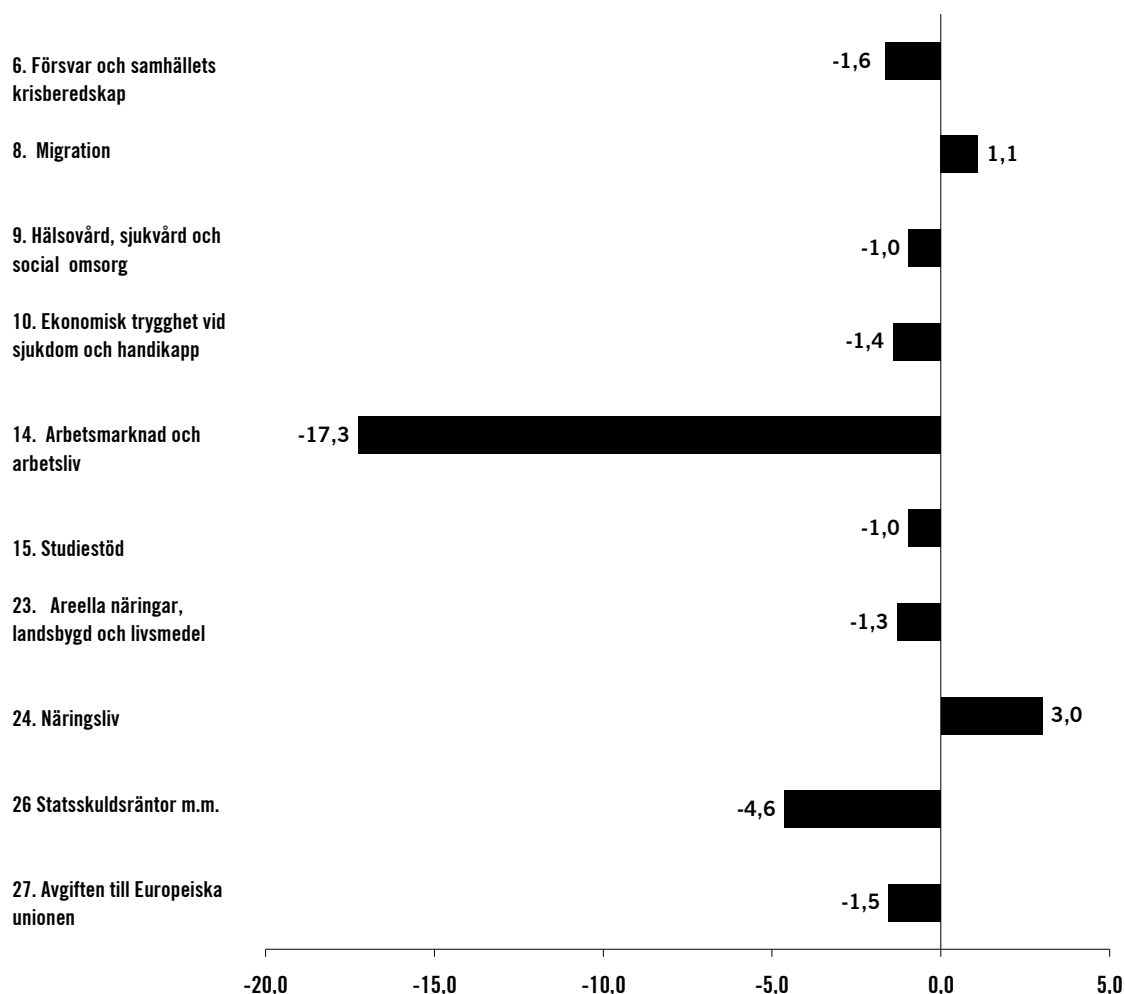
³ I de takbegränsade utgifterna ingår ej utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m.

I tabell 8.17 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 de aktuella utgiftsprognoserna väsentligt från de medel som riksdagen ursprungligen anvisade på statsbudgeten (se diagram 8.1). Nedan redogörs för de viktigaste orsakerna till dessa avvikelser.

Diagram 8.1 Skillnad mellan utgiftsprognos för 2010 och ursprungligt anvisade medel på statsbudgeten för 2010¹ för vissa utgiftsområden

Miljarder kronor



¹Ursprunglig statsbudget enligt riksdagens beslut med anledning av budgetpropositionen för 2010 (prop. 2009/10:1, bet. 2009/10:FiU10, rskr.2009/10:172).

Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 1,6 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 bedöms bli 1,5 miljarder kronor lägre än anvisade medel i statsbudgeten för 2010. Utgifterna skjuts i stället framåt i tiden.

Utgiftsområde 8 Migration

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 1,1 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 varit fortsatt hög under 2010.

För att möta de ökade utgifterna har riksdagen beslutat att öka anslagen 1:1 *Migrationsverket*, 1:2 *Ersättningar och bostadskostnader* samt 1:6 *Offentligt bidräde i utlänningsärenden* med sammanlagt 1,2 miljarder kronor (prop. 2009/10:99, bet. 2009/10:FiU21, rskr. 2009/10:348).

Utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 1,0 miljard kronor lägre än ursprungligt anvisade

medel i statsbudgeten. Detta beror främst på att utgifterna för anslagen 4:5 *Kostnader för statlig assistansersättning*, 1:4 *Tandvårdsförmåner m.m.* och 5:1 *Stimulansbidrag och åtgärder inom äldrepolitiken* förväntas bli lägre än bedömningen i budgetpropositionen.

För assistansersättningen beror den lägre utgiftsprognosen främst på att det fastslagna schablonbeloppet för personlig assistans för 2010 blev något lägre än bedömningen i budgetpropositionen för 2010. Även bedömningen av det totala antalet beviljade timmar personlig assistans har reviderats ned något jämfört med bedömningen i budgetpropositionen.

Nedrevideringen av utgiftsprognosen för tandvårdsförmånerna beror på ett lägre utfall än bedömningen i budgetpropositionen under första halvåret 2010. För stimulansbidrag inom äldrepolitiken beror nedrevideringen främst på lägre utfall än bedömningen i budgetpropositionen för investeringsstödet till byggande av särskilt boende och trygghetsbostäder.

Utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 1,4 miljarder kronor lägre än ursprungligt anvisade medel i statsbudgeten. Huvudförklaringen är lägre utgifter för anslaget 1:1 *Sjukpenning och rehabilitering m.m.* för vilket utgifterna bedöms bli 0,9 miljarder kronor lägre än anvisade medel i statsbudgeten för 2010. Den främsta orsaken till att utgifterna bedöms bli lägre är lägre sjukfallsvolymer än bedömningen i budgetpropositionen för 2010.

Även utgifterna för anslaget 1:2 *Aktivitets- och sjukersättningar m.m.* bedöms bli 0,5 miljarder kronor lägre än anvisade medel i statsbudgeten för 2010. Nedrevideringen av utgiftsprognosen förklaras huvudsakligen av ett något lägre nybeviljande av sjukersättning samt en nedrevidering av medelersättningen för personer med sjuk- och aktivitetsersättning jämfört med bedömningen i budgetpropositionen.

Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 17,3 miljarder kronor lägre än ursprungligt anvisade medel i statsbudgeten. Detta beror huvudsakligen på att utvecklingen på arbetsmarknaden under 2010 nu är betydligt mer positiv än den bedömning som gjordes i

budgetpropositionen för 2010, vilket medfört lägre arbetslöshet och färre personer i arbetsmarknadspolitiska program.

Utgifterna för anslaget 1:2 *Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd* beräknas bli 13,4 miljarder kronor lägre än anvisade medel i statsbudgeten. Den största delen av revideringen beror på lägre utgifter för arbetslöshetsersättning. Dessa bedöms bli 9,6 miljarder kronor lägre än bedömningen i budgetpropositionen. Utgifterna för aktivitetsstödet bedöms bli 3,8 miljarder kronor lägre.

Även utgifterna för anslaget 1:11 *Bidrag till lönegarantiersättning* har reviderats ner med 2,1 miljarder kronor jämfört med anvisade medel i statsbudgeten. Denna nedrevidering beror på att utfallet för lönegarantiersättningen hittills under 2010 varit mycket lågt till följd av färre antal konkurser och bättre konjunkturläge än bedömningen i budgetpropositionen för 2010.

Utgiftsområde 15 Studiestöd

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 1,0 miljard kronor lägre än ursprungligt anvisade medel i statsbudgeten. Utgifterna för anslaget 1:2 *Studiemedel m.m.* som avser det s.k. prioriterade studiebidraget förväntas bli 1,2 miljarder kronor lägre 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 studiebidraget bli drygt 0,2 miljarder kronor högre än bedömningen i budgetpropositionen, främst till följd av den tillfälliga satsningen på fler utbildningsplatser inom yrkesvux under 2010 som regeringen föreslår i propositionen Höstilläggsbudget för 2010 (prop. 2010/11:2).

Utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 1,3 miljarder kronor lägre än ursprungligt anvisade medel i statsbudgeten. Den viktigaste förklaringen till nedrevideringen är att utgifterna för anslaget 1:11 *Gårdsstöd och djurbidrag m.m.* bedöms bli 0,9 miljarder kronor lägre än bedömningen i budgetpropositionen för 2010. En viktig förklaring är ändrade växelkursantaganden. En starkare krona gentemot euron under 2010 jämfört med bedömningen i budgetpropositionen innebär att utgifterna blir lägre.

Även utgifterna för anslaget 1:12 *Intervention och exportbidrag för jordbruksprodukter* bedöms

bli 0,5 miljarder kronor lägre än bedömningen i budgetpropositionen. Huvudförklaringen är att behovet av interventioner har varit lägre än vad som beräknades i budgetpropositionen

Utgiftsområde 24 Näringsliv

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 3,0 miljarder kronor högre än ursprungligt anvisade medel i statsbudgeten. De högre utgifterna beror dels på det kapitaltillskott till SAS AB (publ) om 1,1 miljarder kronor som riksdagen beslutat om (prop. 2009/10:121, bet. 2009/10:FiU 35, rskr. 2009/10:220), dels det kapitaltillskott på 2,0 miljarder kronor till den verksamhet för finansiering och annan verksamhet för att främja innovation och företagande i norra Sveriges inland (stödområde A) som föreslås i propositionen Hösttilläggsbudget för 2010 (prop. 2010/11:2).

Utgiftsområde 26 Statsskuld räntor m.m.

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 4,6 miljarder kronor lägre än ursprungligt anvisade medel i statsbudgeten.

Nedrevideringen beror huvudsakligen på att lånebehovet hittills i år varit lägre än bedömningen i budgetpropositionen för 2010, samt att inhemska och utländska räntesatser reviderats ner.

Utgiftsområde 27 Avgiften till Europeiska unionen

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 1,5 miljarder kronor lägre än ursprungligt anvisade medel i statsbudgeten.

Huvudförklaringen till nedrevideringen är att EU:s utgifter 2009 blev lägre än vad som tidigare beräknats samtidigt som de särskilda inkomsterna till EU-budgeten 2009 blev högre. Den lägre medlemsavgiften 2009 för Sveriges och andra medlemsstaters medlemsavgifter regleras dock kassamässigt först 2010, varför effekten på statsbudgeten uppkommer först i år. Även nya prognoser från EU-kommissionen om avgiften 2010 bidrar till att utgiftsprognosen för 2010 revideras ner jämfört med budgetpropositionen.

Jämfört med bedömningen i budgetpropositionen har en starkare krona gentemot euron under 2010 bidragit till lägre utgifter för EU-avgiften.

Förändring av anslagsbehållningar

I statsbudgeten för 2010 var den beräknade förändringen 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 (dvs. anslagsbehållningarna bedömdes öka med 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 8.16).

Tabell 8.16 Beräknad förändring av anslagsbehållningar 2010

Miljarder kronor

Ramanslag (Från samtliga belopp har utgiftsområde 26 Statsskuld räntor m.m. exkluderats)

Ingående ramöverföringsbelopp¹	45,3
+ Anvisat på ursprunglig statsbudget	783,2
+ Anvisat på tilläggsbudget för 2010 ²	3,7
+ Förslag till hösttilläggsbudget för 2010 ³	3,8
+ Medgivna överskridanden	0,0
- Indragningar	29,7
- Prognos	766,0
= Beräknat utgående överföringsbelopp	40,4
Beräknad förändring av anslagsbehållningar	-4,9

Anm.: Beloppen är avrundade och överensstämmer därför ej alltid med summan.

¹ Enligt Årsredovisning för staten 2009 (skr. 2009/10:101).

² Enligt riksdagens beslut efter förslag i propositionen Vårtilläggsbudget för 2010 (prop. 2009/10:99 bet. 2009/10:FiU21, rskr. 2009/10:348) samt riksdagens beslut om tilläggsbudget med anledning av propositionen Nyemission i SAS AB (publ) (prop. 2009/10:121, bet. 2009/10:FiU 35, rskr. 2009/10:220).

³ Enligt förslag i propositionen Hösttilläggsbudget för 2010 (prop. 2010/11:2)

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.

I enlighet med de beslut om tilläggsbudget som riksdagen har fattat för 2010 har anvisade medel ökat med sammanlagt 3,7 miljarder kronor. I propositionen Hösttilläggsbudget för 2010 (prop. 2010/11:2) föreslås ytterligare ökade anslag med sammanlagt 3,8 miljarder kronor (exklusive statsskuld räntor). De hittills beräknade indragningarna av anslagsmedel uppgår till 29,7 miljarder kronor, varav merparten berör rättighetsstyrda transfereringsanslag som t.ex.

det under utgiftsområde 14 uppförda anslaget 1:2 *Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd* samt det under utgiftsområde 10 uppförda anslaget 1:1 *Sjukpenning och rehabilitering m.m.*

Anslagsbehållningarna vid årsskiftet 2010/11 beräknas uppgå till 40,4 miljarder kronor (exklusive statsskuldräntor). Därmed beräknas anslagsbehållningarna minska med 4,9 miljarder kronor mellan årsskiftet 2009/10 och årsskiftet 2010/11.

Tabell 8.17 Utgifter 2010

Miljarder kronor

Utgiftsområde	Urspr. statsbudget ¹	Tilläggsbudget ²	Förslag till tilläggsbudget ²	Totalt anvisat ³	Prognos	Differens prognos-urspr. statsbudget	Differens prognos-totalt anvisat
1 Rikets styrelse	12,1	0,1	0,0	12,3	11,8	-0,3	-0,5
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	12,2	0,1	0,0	12,2	12,3	0,1	0,0
3 Skatt, tull och exekution	9,7	0,0	0,2	10,0	9,5	-0,2	-0,4
4 Rättsväsendet	35,8	0,0	0,0	35,9	35,3	-0,6	-0,6
5 Internationell samverkan	2,0	0,1		2,1	2,1	0,1	0,0
6 Försvar och samhällets krisberedskap	45,5	0,0	0,0	45,5	43,9	-1,6	-1,6
7 Internationellt bistånd	27,0	-0,5		26,5	27,1	0,0	0,6
8 Migration	5,8	1,2		6,9	6,8	1,1	-0,1
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	58,7	0,0	0,0	58,7	57,8	-1,0	-1,0
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	101,7	0,3	0,0	102,0	100,3	-1,4	-1,7
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	41,5	0,1		41,6	41,2	-0,3	-0,4
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	69,9	0,4	0,5	70,7	70,3	0,4	-0,4
13 Integration och jämställdhet	4,9		0,4	5,3	5,4	0,5	0,1
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	88,4	0,1	0,0	88,5	71,1	-17,3	-17,4
15 Studiestöd	24,1	0,0	0,2	24,4	23,2	-1,0	-1,2
16 Utbildning och universitetsforskning	53,6	0,1	0,3	53,9	53,0	-0,6	-0,9
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	11,4	0,0		11,4	11,3	-0,1	-0,1
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	1,5	0,0	0,0	1,6	1,6	0,1	0,0
19 Regional tillväxt	3,4			3,4	3,4	-0,1	-0,1
20 Allmän miljö- och naturvård	5,2	0,0		5,2	5,3	0,0	0,0
21 Energi	3,2			3,2	2,6	-0,6	-0,6
22 Kommunikationer	40,1	0,5		40,6	40,8	0,8	0,2
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	19,1	0,1	0,0	19,1	17,8	-1,3	-1,3
24 Näringsliv	5,5	1,2	2,0	8,7	8,5	3,0	-0,1
25 Allmänna bidrag till kommuner	75,6		0,1	75,7	75,7	0,1	0,0
26 Statsskuldräntor m.m.	23,2			23,2	18,5	-4,6	-4,6
27 Avgiften till Europeiska unionen	29,7			29,7	28,1	-1,5	-1,5
Minskning av anslagsbehållningar	-4,3						
Summa utgiftsområden	806,3	3,7	3,8	813,8	784,5	-21,8	-29,3
Summa utgiftsområden exkl. statsskuldräntor	783,2	3,7	3,8	790,7	766,0	-17,2	-24,7
Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten	223,5				222,8	-0,7	
Takbegränsade utgifter	1 006,7				988,8	-17,9	
Budgeteringsmarginal	17,3				35,2	17,9	
Utgiftstak för staten	1 024,0				1 024,0		

Anm.: Beloppen är avrundade och överensstämmer därför inte alltid med summan.

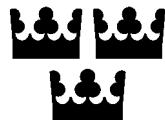
¹ Statsbudgeten för 2010 enligt riksdagens beslut med anledning av Budgetpropositionen för 2010 (prop. 2009/10:1, bet. 2009/10:FiU10, rskr. 2009/10:172).

² Där 0,0 anges har tilläggsbudget beslutats eller förslag till tilläggsbudget lämnats, men beloppet för utgiftsområdet totalt uppgår till mindre än 50 miljoner kronor.

³ Anvisat på statsbudgeten enligt riksdagens beslut efter förslag i propositionen Vårtilläggsbudget för 2010 (prop. 2009/10:99, bet. 2009/10:FiU21, rskr. 2009/10:348) av riksdagen beslutad tilläggsbudget med anledning av propositionen Nyemission i SAS AB (publ) (prop. 2009/10:121, bet. 2009/10:FiU35, rskr. 2009/10:220) samt förslag i propositionen Höstilläggsbudget för 2010 (prop. 2010/11:2)

9

Det ekonomiska läget i kommunsektorn



9 Det ekonomiska läget i kommunsektorn

Sammanfattning

- Kommunsektorn förväntas redovisa ett resultat som 2010 uppgår till 17 miljarder kronor. Resultatet beräknas vara fortsatt positivt 2011–2014 men lägre än 2010.
- Kommunsektorns bidrag till den offentliga sektorns finansiella sparande beräknas till mellan -0,2 och 0,2 procent av BNP under 2010–2014.
- Tillfälliga statsbidrag, som uppgår till 17 miljarder kronor 2010 och 3 miljarder kronor 2011, bidrar till att inkomsterna i kommunsektorn hålls uppe.
- Skatteunderlaget i kommunsektorn förväntas öka relativt svagt under 2010 och 2011. Från och med 2012 beräknas skatteunderlaget öka starkare.
- Den kommunala konsumtionen bedöms öka måttligt under 2010 och 2011. En förklaring är den ekonomiska nedgången i ekonomin, som har medfört att inkomsterna utvecklas svagt jämfört med de senaste åren.
- Antalet arbetade timmar i kommunalt finansierad verksamhet väntas bli lägre 2010 än 2009.
- Sysselsättningen i den kommunalt finansierade verksamheten bedöms minska med 15 000 personer 2010 jämfört med 2009, vilket motsvarar 1,3 procent av den kommunfinansierade sysselsättningen. Sysselsättningen väntas dock stabiliseras redan i slutet av året för att sedan öka med 6 000 personer mellan 2010 och 2011.

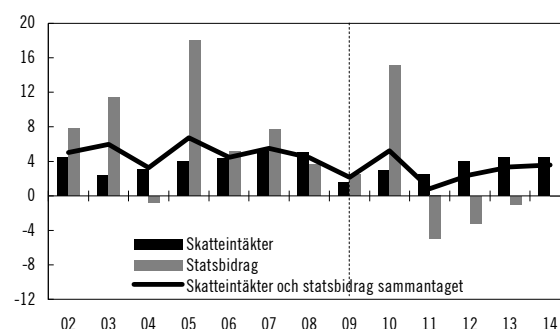
I följande avsnitt redovisas en samlad bedömning av det ekonomiska läget i kommunsektorn. Avsnittet beskriver kommunsektorns finanser, men också dess bidrag till BNP och utvecklingen av sysselsättningen i den kommunalt finansierade verksamheten.

9.1 Kommunsektorns inkomster

Kommunsektorns inkomster bestäms i hög utsträckning av den samhällsekonomiska utvecklingen. Inkomsterna från skatter svarar för närmare 70 procent av sektorns inkomster. Vid sidan av skatteinkomsterna svarar statsbidragen för de största inkomsterna. År 2009 uppgick statsbidragen till 115 miljarder kronor, eller ca 15 procent av de totala inkomsterna. Av dessa var knappt 66 miljarder kronor generella bidrag medan knappt 50 miljarder kronor var riktade bidrag. Sammantaget växte skatteunderlaget och statsbidragen med 2,1 procent 2009.

Diagram 9.1 Skatteintäkter och statsbidrag 2002–2014

Årlig procentuell förändring, löpande priser. Utfall t.o.m. 2009, prognos för 2010–2014.



Anm.: Skatteunderlag och statsbidrag är justerade för regleringar som påverkar det kommunala skatteunderlaget. Statsbidragen inkl. generella och riktade bidrag, men exkl. kompensation för mervärdesskatt.

Källor: Statistiska centralbyrån och eena beräkningar.

9.1.1 Kommunsektorns skatteintäkter

Det kommunala skatteunderlaget består främst av utbetalda löner, dvs. lönesumman, men också av skattepliktiga transfereringar och inkomster från näringsverksamhet.

Lönesumman ökar dels av att antalet arbetade timmar ökar och dels av att timlönerna ökar. Eftersom timlönen i kommunsektorn normalt i stor utsträckning följer utvecklingen i näringslivet ökar personalkostnaderna i kommuner och landsting i ungefär samma utsträckning som skatteintäkterna då timlönen ökar. Det innebär att det är förändringen av antalet arbetade timmar i övriga sektorer som ger störst effekt på de ekonomiska förutsättningarna för kommuner och landsting.

Tabell 9.1 Löner och arbetade timmar

Årlig procentuell förändring, nominella löner. Utfall för 2009, prognos för 2010–2014.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Timlön, näringslivet	3,2	2,3	2,6	3,1	3,2	3,4
Kommunsektorn	3,9	3,0	2,6	2,9	3,4	3,4
Totalt, konjunkturlönestatistik	3,4	2,5	2,6	3,1	3,3	3,4
<i>Totalt, NR</i>	3,0	0,9	2,4	3,1	3,4	3,6
Arbetade timmar, näringslivet	-3,3	3,1	1,5	1,9	2,1	1,7
Kommunsektorn	-1,1	-1,9	0,0	0,5	0,3	0,5
Hela ekonomin	-2,8	1,9	1,1	1,4	1,5	1,3

Anm.: Kalenderkorrigerad utveckling.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Under perioden 2005–2008 växte det kommunala skatteunderlaget med i genomsnitt 4,5 procent per år. Förutsättningarna för kommuner och landsting försämrades snabbt av den djupa konjunkturedgången 2009. Den kraftiga nedgången i ekonomin medförde att antalet arbetade timmar i ekonomin minskade med 2,8 procent, vilket i sin tur resulterade i att det kommunala skatteunderlaget ökade svagt. Till följd av att antalet arbetade timmar i hela ekonomin minskade, ökade skatteunderlaget endast med 1,6 procent 2009 jämfört med en ökning med 4,9 procent 2008. Senast skatteunderlaget utvecklades så svagt var 1993, då det ökade med 0,8 procent.

I år väntas antalet arbetade timmar i näringslivet öka igen, vilket innebär att de ekonomiska förutsättningarna i kommunsektorn förbättras. Men eftersom antalet arbetade timmar i hela ekonomin minskade kraftigt 2009 blir timmarna

lägre 2010 än 2008. Skatteunderlaget beräknas växa med 2,6 procent 2010 (se tabell 9.2).

År 2011 beräknas antalet arbetade timmar i näringslivet fortsätta att öka. Skatteunderlaget förväntas dock växa förhållandevis svagt med 2,5 procent, eftersom lönerna ökar långsamt under 2011.

Tabell 9.2 Skatter och statsbidrag

Årlig procentuell förändring om annat ej anges. Utfall för 2009 i miljarder kronor, prognos för 2010–2014.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Skatter o. bidrag exkl. mervärdesskatt ¹	626	5,4	0,8	2,4	3,3	3,6
Skatteintäkter justerade för regleringar varav	511	2,7	2,5	4,0	4,5	4,5
Skattunderlag	–	2,6	2,5	4,0	4,5	4,5
Ändr. skattesatser	1	0,1	–	–	–	–
Statsbidrag just. för regleringar	115	15,3	-5,0	-3,2	-1,0	0,0
Statsbidrag just. för regleringar mdkr	115	19,2	-7,6	-4,9	-1,4	-0,1

Anm.: I tabellen redovisas utvecklingen av generella och specialdestinerade statsbidrag exklusive kompensation för mervärdesskatt.

¹ Skatteinkomster och statsbidrag redovisas justerade för regeländringar som påverkar det kommunala skatteunderlaget. I tabellen redovisas skatteintäkterna 2009 enligt nationalräkenskaperna, denna siffra skiljer sig något från regeringens beräkning.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Antalet arbetade timmar väntas även fortsättningsvis växa starkare i näringslivet än i kommunsektorn, vilket ger stabilare förutsättningar för kommuner och landsting. Åren 2012–2014 beräknas därför skatteunderlaget återigen växa starkare i takt med den ekonomiska återhämtningen.

9.1.2 Tillfälliga statsbidrag håller upp inkomsterna 2010 och 2011

Statsbidragen ökade med närmare 5 miljarder kronor mellan 2008 och 2009, bl.a. till följd av olika riktade satsningar inom vård och utbildning.

Om man även beaktar inkomster från den kommunala fastighetsavgiften och lägre arbetsgivaravgifter för kommuner och landsting motsvarande ca 5 miljarder kronor, beräknas kommunsektorn totalt ha erhållit resursförstärkningar på ca 10 miljarder kronor 2009. Detta motverkade delvis effekterna av den svaga ekonomiska tillväxten.

För att undvika nedskärningar i kommuner och landsting till följd av lågkonjunkturen har kommunsektorn tillförts 17 miljarder kronor i tillfälligt höjda statsbidrag 2010. Dessutom har regeringen i 2009 års ekonomiska vårproposition (prop. 2008/09:100) aviserat en permanent höjning av det generella statsbidraget med 5 miljarder kronor fr.o.m. 2011.

Trots att arbetsmarknaden nu utvecklas starkare än väntat bedöms kommunsektorns inkomster öka relativt svagt 2011 till följd av en förhållandevis svag ökning av lönesumman. Regeringen föreslår därför i denna proposition en tillfällig höjning av det generella statsbidraget med 3 miljarder kronor 2011. Tillsammans med den permanenta höjningen av det generella statsbidraget på 5 miljarder kronor tillförs kommunsektorn totalt 8 miljarder kronor 2011.

De satsningar som nu föreslås inom kommunala verksamhetsområden som utbildning, äldreomsorg samt hälso- och sjukvård medför att bidragen ökar med ytterligare drygt 1 miljard kronor 2011. Vidare medför höjningen av grundavdraget för pensionärer 2011 att kommunernas och landstingens skatteintäkter minskar med 7,5 miljarder kronor, vilket dock kompenseras med höjda generella statsbidrag.

Tabell 9.3 Faktisk utveckling av statsbidrag

Miljarder kronor. Utfall för 2009 i nivå, prognos på förändring mellan åren för 2010–2014.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Generellt statsbidrag	65	8,0	12,3	-3,6	0,1	-0,2
varav						
permanent			5,0			
tillfälligt		4,0	-1,0	-3,0		
regleringar ¹		3,5	7,5			
övrigt ²		0,5	0,8	-0,6	0,1	-0,2
Konjunkturstöd		13,0	-13,0			
Pandemimiljard	1	-1,0				
Riktade bidrag	50	2,6	0,7	-1,3	-1,5	0,2
Totala statsbidrag, faktisk utveckling	115	22,7	-0,1	-4,9	-1,4	-0,1

Anm.: I tabellen redovisas utvecklingen av generella och specialdestinerade statsbidrag exklusive kompensation för mervärdesskatt.

¹ Regleringar avser regeländringar som påverkar det kommunala skatteunderlaget. För 2010 och 2011 rör dessa regleringar de ökade grundavdragen för pensionärer.

² Till exempel regleringar som följer av den kommunala finansieringsprincipen. Källa: Egna beräkningar.

I tabell 9.3 redovisas den förväntade faktiska utvecklingen (dvs. ej justerat för regleringar) av statsbidragen för åren 2009–2014. Mellan 2010 och 2011 är den faktiska utvecklingen av de

totala statsbidragen oförändrad. Exklusive regleringar, på 7,5 miljarder kronor, minskar dock statsbidragen med 7,6 miljarder kronor, vilket främst förklaras av de tillfälliga statsbidragen 2010.

Under perioden 2012–2014 utökas satsningarna inom utbildning och hälso- och sjukvården, vilket innebär ytterligare ca 1 miljard kronor jämfört med 2011. Totalt minskar dock statsbidragen 2012 jämfört med 2011 till följd av att vissa övriga riktade och tillfälliga satsningar upphör. För åren 2013 och 2014 är nivån på statsbidragen i stort sett oförändrad.

9.2 Kommunsektorns utgifter

Utgifterna för kommuner och landsting svarar enligt nationalräkenskaperna (NR) för ca 45 procent av den konsoliderade offentliga sektorns utgifter. År 2009 uppgick utgifterna till 755 miljarder kronor, motsvarande ca 25 procent av BNP.

Tabell 9.4 Utgifter för kommuner och landsting

Löpande priser, årlig procentuell förändring om annat ej anges. Utfall för 2009, prognos för 2010–2014.

	Mdkr 2009	2010	2011	2012	2013	2014
Konsumtion	636	2,7	2,6	2,4	3,4	3,2
Investeringar	57	-2,5	2,1	6,7	4,2	4,4
Transfereringar	56	5,0	4,7	1,8	-0,4	0,4
Ränteutgifter	5	-25,5	16,5	10,1	28,7	32,9
Summa utgifter	755	2,3	2,8	2,7	3,3	3,3

Anm.: Investeringar inkluderar nettoköp av mark och fastigheter.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Utgifterna för kommunal konsumtion är den i särklass största utgiftsposten för kommuner och landsting. En beskrivning av utvecklingen av den kommunala konsumtionen i löpande priser finns i avsnitt 9.2.1. I avsnitt 9.2.2 redogörs för den kommunala konsumtionen i fasta priser. I fördjupningsrutan Olika sätt att beräkna och redovisa kommunal konsumtion förklaras skillnaden mellan konsumtionen i fasta och löpande priser.

Vid sidan av konsumtionsutgifterna svarar investeringarna för de största utgifterna. Investeringarna har ökat kraftigt de senaste åren och uppgår till ca 8 procent av de totala utgifterna. År 2010 väntas dock trenden brytas. Investeringensvolymen har hittills i år minskat med drygt 5 procent. Utgifterna för investeringarna be-

räknas minska med 2,5 procent för helåret 2010 (se tabell 9.4). Under 2011–2014 beräknas de återigen öka.

Transfereringar till övriga sektorer, däribland hushåll, väntas öka med ca 5 procent 2010. Därefter förväntas en svagare utveckling 2011–2014. Framför allt är det utgifterna för ekonomiskt bistånd som bedöms öka svagare i takt med att läget på arbetsmarknaden förbättras.

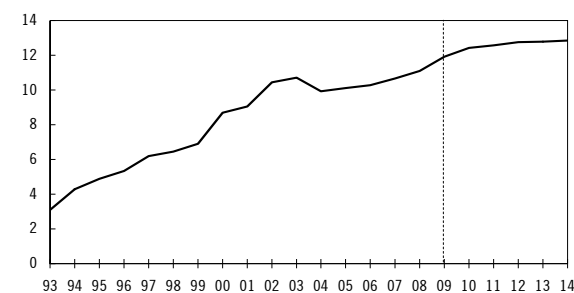
Till följd av det låga ränteläget minskar ränteutgifterna kraftigt. Mellan 2008 och 2009 halverades nästan dessa utgifter. Nedgången väntas fortsätta 2010, men vänder sedan uppåt i takt med att ränteläget normaliseras.

9.2.1 Kommunal konsumtion i löpande priser

Den kommunala konsumtionen förväntas i löpande priser öka med 2,7 procent i år och med i genomsnitt ca 3 procent per år under perioden 2011–2014. De stora utgiftsposterna inom den kommunala konsumtionen utgörs av löner, förbrukning och sociala naturaförmåner. Löner och arbetsgivaravgifter uppgår till ca 57 procent av konsumtionsutgifterna. Sociala naturaförmåner, dvs. konsumtion av skattefinansierade tjänster som produceras i näringslivet, har successivt ökat som andel av den kommunala konsumtionen och utgjorde 2009 knappt 13 procent av konsumtionsutgifterna.

Diagram 9.2 Sociala naturaförmåner

Procentuell andel av total konsumtion i kommuner och landsting. Utfall t.o.m. 2009, prognos för 2010–2014.



Anm.: Sociala naturaförmåner är beräknade exkl. läkemedelsförmåner.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

En starkt bidragande orsak till den trendmässiga ökningen av konsumtionen av skattefinansierade tjänster som produceras i näringslivet är att verksamheter som tidigare bedrevs i kommunal regi numera sker i näringslivet. För att inte få en felaktig bild av verksamheten inom s.k. välfärdstjänster är det därför viktigt att inkludera den skattefinansierade sysselsättningen som

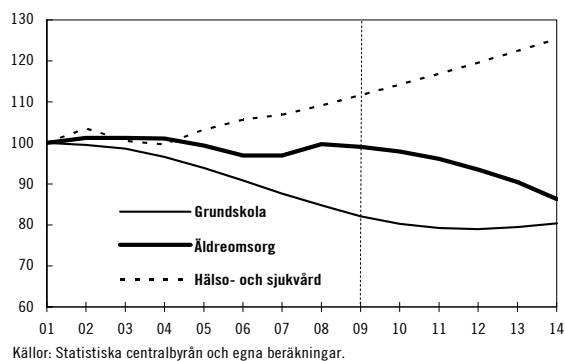
produceras i näringslivet. Sysselsättningen och antalet arbetade timmar i den kommunalt finansierade verksamheten beskrivs i avsnitt 9.5.

9.2.2 Kommunal konsumtion i fasta priser

De kommunala konsumtionsutgifterna i fasta priser väntas öka med 0,5 procent under 2010, vilket är en svagare årlig ökning än under perioden 2005–2009. Denna måttliga konsumtionsökning kan delvis förklaras av förändringen i volymindexen för exempelvis äldreomsorgen (se diagram 9.3). Volymindexet för äldreomsorgen är lägre 2010 än 2009, vilket främst beror på att antalet äldre som bor i s.k. särskilt boende förväntas minska i förhållande till hjälpinsatser till äldre i form av ordinärt boende.

Diagram 9.3 Volymindex för grundskola, äldreomsorg och hälso- och sjukvård

Index (100=2001). Utfall t.o.m. 2009, prognos för 2010–2014.

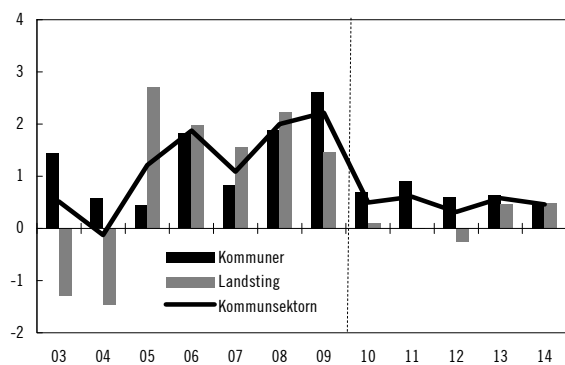


Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

En annan förklaring till den måttliga konsumtionsökningen 2010 är att förutsättningarna försämrades av den ekonomiska nedgången i ekonomin. Som en följd av detta utvecklas kostnaderna, i synnerhet landstingens, svagt i år jämfört med de senaste åren.

Diagram 9.4 Kommunal konsumtion i fasta priser

Årlig procentuell förändring. Utfall t.o.m. 2009, prognos för 2010–2014.



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Olika sätt att beräkna och redovisa kommunal konsumtion

Resultaträkningen och sektorräkenskaper, som leder fram till kommunsektorns resultat respektive finansiella sparande, beräknas i löpande priser. Konsumtionen i löpande priser består av kommuners och landstings utgifter för exempelvis löner, förbrukning m.m. Även den del av den kommunfinansierade verksamheten som bedrivs i privat sektor är en del av konsumtionen. Konsumtion i löpande priser påverkas både av att priserna i ekonomin ändras och av ändringar i omfattningen av kommuner och landstings verksamhet, dvs. en ökning kan bero både på att exempelvis lärarna blir fler i skolan, och att lärarnas löner ökar. I regeringens prognoser av konsumtionen i löpande priser är det därför viktigt att följa kostnadsutvecklingen i kommunsektorn, vilken avspeglar både prisutvecklingen och omfattningen av de kommunala verksamheterna. Den kostnad som är av störst betydelse för konsumtionen i löpande priser är lönekostnaden. I och med att kommuner och landsting har ett balanskrav att uppfylla för sina budgetar så medför det att konsumtionen i löpande priser blir starkt kopplad till inkomstutvecklingen, dvs. skatter och bidrag m.m.

Till skillnad från resultatet och det finansiella sparandet beräknas BNP i både löpande och fasta priser och den offentliga sektorns bidrag till försörjningsbalansen (konsumtion och investeringar) måste därför fastprisberäknas.

År 2007 bytte nationalräkenskaper (NR) metod för att beräkna den offentliga sektorns individuella konsumtion i fasta priser.⁶⁴ Metodomläggningen innebär att delar av produktionsutvecklingen i kommunsektorn, och därmed konsumtionsutvecklingen, bestäms utifrån volymindex i stället för kostnader. Förklaringen till metodomläggningen är att dessa volymindex bättre ska mäta vad den offentliga sektorn faktiskt producerar (output) i stället för att likställa produktionen med insatsen i produktionen i form av arbete och kapital (input). Volymindex finns för merparten av de individuella ändamålen såsom utbildning och

omsorg. Indexen är tänkta att mäta konsumtionen i termer av exempelvis antalet elever i skolan och hemtjänststimmar i omsorgen (justerat för olika kvalitetsindex, såsom avgångsbetyg i skolan, eller lokalernas skick inom äldreomsorgen). Men eftersom det i dagsläget inte finns någon datainsamling på kvartalsbasis för dessa index, bygger NR:s preliminära utfall i stor utsträckning på den demografiska utvecklingen. När kommunal konsumtion diskuteras utifrån volymindex avses fortsättningsvis verksamhet som har en kommunal huvudman.

Konsumtionen i fasta priser som avser service för kollektiva ändamål, exempelvis brandförsvaret och kommunal förvaltning, men även vissa av de individuella ändamålen (bl.a. verksamheter som bedrivs i privat sektor), beräknas som tidigare enbart utifrån kostnaderna i de kommunala verksamheterna.

Sedan metodomläggningen 2007 skiljer sig NR:s metod för att beräkna konsumtionen i fasta priser i de preliminära kvartalsräkenskaper och i de mer definitiva årsräkenskaper.⁶⁵ Regeringens prognoser för kommunsektorns konsumtion i fasta priser tar sikte på de preliminära kvartalsräkenskaper. I och med att en stor andel av konsumtionsutvecklingen mäts i form av volymindex, vilka till stor del bestäms av demografien i de preliminära utfallen, så medför det att de preliminära utfallen för konsumtionen i fasta priser inte är lika starkt kopplad till inkomstutvecklingen i kommunsektorn som de skulle varit om man istället valt att fortsätta att använda kostnadsmetoden eller inväntat de slutgiltiga utfallen (där utfallen är bättre justerade med kvalitetsindex). Konsumtionen i fasta priser beskrivs utförligare i avsnitt 9.2.2.

⁶⁴ Den nya metoden i årsräkenskaper beskrivs i SCB:s publikation Volymberäkningar av offentlig individuell produktion – projektrapport, Ekonomisk statistik 2008:3. Metoden beskrivs även i 2008 års ekonomiska vårproposition (prop. 2007/08:100 s. 90).

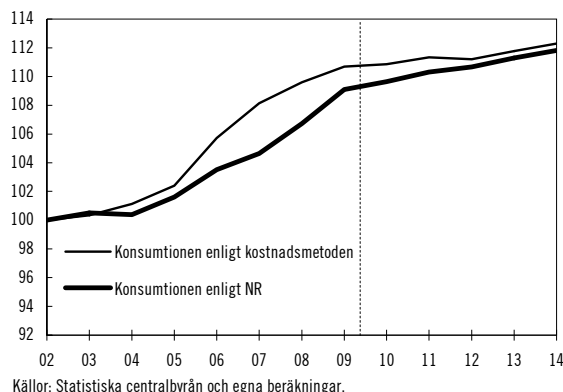
⁶⁵ I de preliminära beräkningarna av landstingens konsumtion i fasta priser använder NR kostnaderna i landstingens verksamheter, medan de slutgiltiga beräkningarna använder både kostnader och volymindex.

En svag ökning av volymindexen för flertalet av de individuella ändamålen, i kombination med ovissheten om hur inkomsterna i kommunsektorn utvecklas under 2011, förklarar den återhållsamma konsumtionstillväxten nästa år. Till följd av något bättre finansiella förutsättningar för kommunerna väntas konsumtionstillväxten bli något starkare i kommunerna än i landstingen.

I diagram 9.5 jämförs konsumtionen i fasta priser enligt NR med konsumtionen i fasta priser enligt NR:s gamla metod, den s.k. kostnadsmetoden (se fördjupningsrutan Olika sätt att beräkna och redovisa kommunal konsumtion). Konsumtionen enligt kostnadsmetoden ökade relativt starkt i förhållande till konsumtionen enligt NR under 2006 och 2007. Sedan 2008 har konsumtionen enligt kostnadsmetoden ökat svagare än konsumtionen enligt NR. De höjda statsbidragen 2010 och 2011 bidrar till att konsumtionen enligt kostnadsmetoden blir högre för respektive år.

Diagram 9.5 Olika beräkningar av kommunal konsumtion i fasta priser

Index (2002=100). Utfall t.o.m. 2009, prognos för 2010–2014.

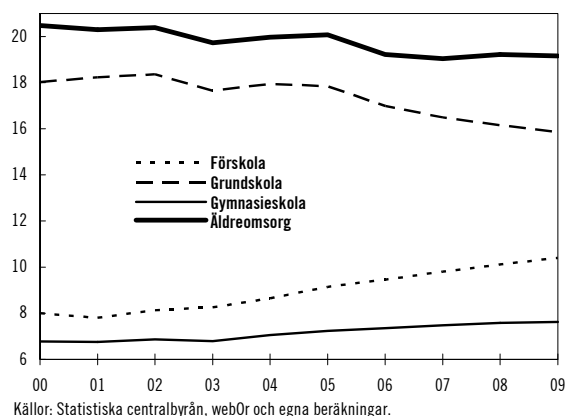


9.3 Demografi och kostnader i förskola, grundskola och äldreomsorg

Kostnadsmissigt är hälso- och sjukvård, grundskola och äldreomsorg de tre största verksamhetsområdena i kommunsektorn. Av dessa har grundskola och äldreomsorg haft en ganska återhållen utveckling under senare år. Kostnadsutvecklingen inom de olika verksamheterna beror bl.a. på hur olika åldersgrupper utvecklas, politiska ambitioner och ekonomiskt utrymme.

Diagram 9.6 Kostnadsandelar

Procentuell andel av kommunernas totala verksamhetskostnader



Genom att förändringen av storleken på olika åldersgrupper i samhället relateras till utvecklingen av kostnaderna för den kommunala verksamheten som respektive åldersgrupper efterfrågar går det att få en uppfattning om hur kostnaderna förhåller sig till den demografiska utvecklingen.⁶⁶ Avvikelser i utvecklingen mellan den demografiska utvecklingen och kostnaderna återspeglar exempelvis förändringar i produktivitet och kvalitet inom den kommunala verksamheten.

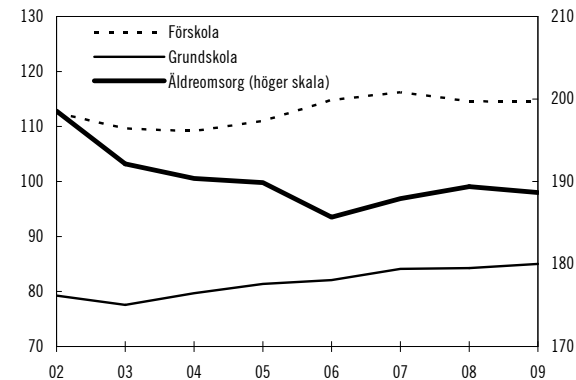
Ett sätt att se hur kostnaderna är relaterade till olika åldersgrupper är att se till styckkostnaden, dvs. kostnaden (i fasta priser) för verksamheten i förhållande till antalet användare. Av diagram 9.7 framgår att kostnaden per barn i förskola ökade

⁶⁶ Analysen av demografi och kostnader begränsas till förskola, grundskola och äldreomsorg. Kostnader för hälso- och sjukvård kan förvisso till relateras till demografiska faktorer, exempelvis andelen äldre i befolkningen och livslängden, men dessa bestäms också av teknisk utveckling och medicinsk forskning som ger nya och ofta mer avancerade behandlingsmetoder. Den medicinsktekniska utvecklingen medför därför ibland ökade och ibland minskade kostnader.

mellan 2005–2007, för att sedan minska något fr.o.m. 2008. Färre antal elever i grundskolan har under senare år bidragit till att kostnaden per elev i grundskolan har blivit högre. Styckkostnaden för äldreomsorgen, som här beräknas för antalet äldre i befolkningen som är 80 år eller äldre, ökade något 2007 och 2008.

Diagram 9.7 Styckkostnader i förskola, grundskola och äldreomsorg

Tusentals kronor (i fasta priser) per förskolebarn, grundskoleelev och person som är 80 år eller äldre.



Källor: Statistiska centralbyrån, webOr och egna beräkningar.

Beskrivningarna av kostnadsutvecklingen i de olika kommunala verksamheterna i diagram 9.7–9.10 är baserade på uppgifter från kommunernas räkenskapssammandrag. Kostnaderna enligt räkenskapssammandragen är omräknade till fasta priser med hjälp av prisdeflatorn som används vid beräkningen av kommunernas konsumtion i fasta priser enligt kostnadsmetoden. Framskrivningarna av antalet barn i förskolan, elever i grundskolan och antalet personer som är 80 år och äldre utgår från SCB:s befolkningsprognos.

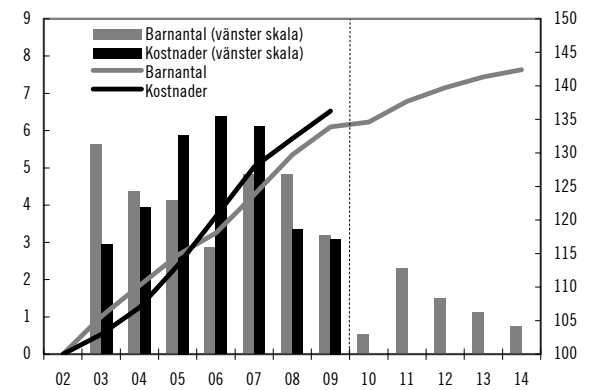
Barnen i förskolan har ökat kraftigt samtidigt som elevantalet i grundskolan har sjunkit

Under de senaste åren har antalet barn inom förskolan ökat starkt. För att möta en högre efterfrågan på dessa tjänster har också verksamheternas kostnader ökat. Antalet förskoleplatser har ökat kraftigt sedan 2000. Utbyggnaden av antalet förskoleplatser bidrog sannolikt till att den årliga ökningstakten i kostnaderna (i fasta priser) för förskolan ökade mer än den årliga ökningen av antalet barn under 2005–2007. Under 2008 och 2009 ökade kostnaderna något svagare än antalet barn.

Diagram 9.8 Barnantal och kostnader i förskolan

Årlig procentuell förändring

Index (100=2002)



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

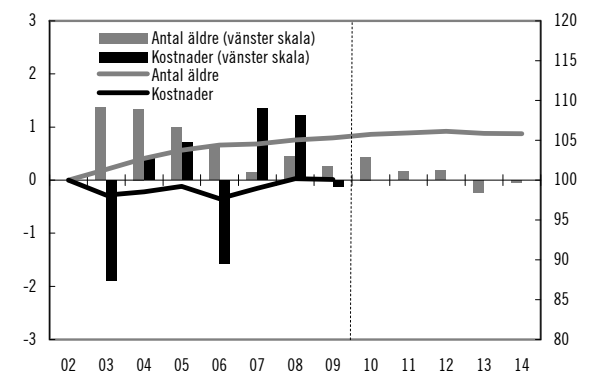
Antalet elever i grundskolan har under samma period minskat och kostnaderna har därför ökat mindre än i övriga verksamheter. I förhållande till antal elever i grundskolan har kostnaderna årligen ökat mellan 2004–2009.

Sedan 2002 har antalet elever i gymnasieskolan ökat med ca 25 procent samtidigt som kostnaderna per elev har minskat något.

Diagram 9.9 Elevantal och kostnader i grundskolan

Årlig procentuell förändring

Index (100=2002)



Anm.: Äldre personer innefattar personer som är 80 år eller äldre.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

I takt med att förskolans växande barnkullar uppnår skolåldern innebär det en gradvis expansion i grundskolan. Samtidigt är gymnasieskolan inne i en anpassning till ett vikande elevunderlag.

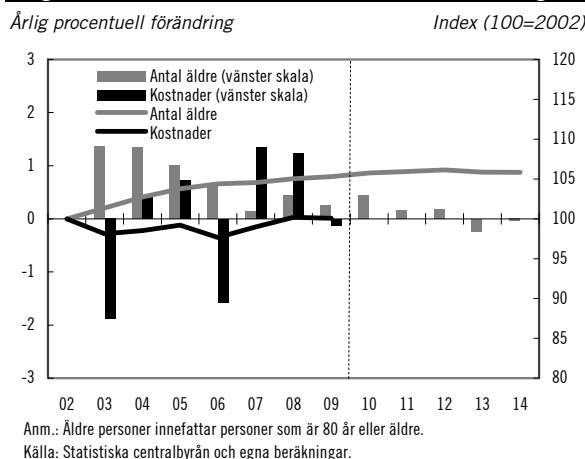
Kostnaderna för äldreomsorgen har minskat i förhållande till antalet äldre

Kostnaderna för äldreomsorgen har minskat årligen i förhållande till antalet äldre över 65 år. Detta förhållande speglar en utveckling där de äldre i större utsträckning bor kvar hemma med

utökad hemtjänst som komplement. På kostnadssidan motsvaras detta verksamhetsskifte av minskad resurstillförsel till särskilt boende och ökade resurser till insatser i ordinärt boende.

Under prognosperioden ökar antalet personer i åldrarna 65 år och äldre. Det är framför allt gruppen 65–79 år som ökar. Den grupp som kräver mest omsorg, personer över 80 år, är dock oförändrad under prognosperioden.

Diagram 9.10 Antalet äldre och kostnader i äldreomsorgen



9.4 Finansiellt sparande och ekonomiskt resultat

Den svaga utvecklingen av skatteunderlaget för kommuner och landsting 2009 motverkades av högre statsbidrag, ökade inkomster från fastighetsavgiften och lägre arbetsgivaravgifter. Dessutom sänktes de sjukförsäkringspremier som kommuner och landsting betalar till AFA Försäkring med drygt 5 miljarder kronor. Utöver detta förbättrades finansnettot med närmare 5 miljarder kronor jämfört med 2008, främst till följd av återföringar av tidigare gjorda nedskrivningar av finansiella tillgångar.

Osäkerheten om den ekonomiska utvecklingen som rådde under 2009 bidrog till att kommuner och landsting agerade relativt försiktigt. Utgifterna för den kommunala konsumtionen utvecklades som en följd av detta relativt svagt 2009.

Tabell 9.5 Kommunsektorns finanser

Miljarder kronor om annat ej anges. Utfall för 2009, prognos för 2010–2014.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Inkomster	744	778	787	808	835	866
Inkomstskatter	511	523	528	550	574	600
Kommunal fastighetsavgift	14	15	15	15	16	16
Statsbidrag exkl. mervärdesskatt varav	115	138	138	133	132	132
generella bidrag ¹	66	86	85	81	81	81
riktade bidrag	50	52	53	52	50	50
Övriga inkomster ²	104	102	106	109	114	118
Utgifter	755	772	794	816	843	870
Konsumtionsutgifter	636	654	671	687	710	733
Procentuell utveckling, fasta priser	1,0	0,2	0,4	-0,1	0,5	0,5
Övriga utgifter	119	119	123	129	132	138
Finansiellt sparande	-11	5	-7	-8	-7	-4
Resultat³	13	17	5	5	6	9

¹ Generella bidrag inkluderar även de tillfälliga statsbidragen 2010 och 2011 samt pandemimiljarden 2009.

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.

Trots resursförstärkningarna redovisade kommunsektorn ett negativt finansiellt sparande på 11 miljarder kronor 2009 medan resultatet var positivt (se tabell 9.5). En bidragande orsak är att det finansiella sparandet enligt NR påverkas av ett nytt sätt att redovisa kommunernas och landstingens pensionskostnader (se avsnitt 10.2.3). Från och med 2007 bedöms det finansiella sparandet till följd av den ändrade redovisningen reduceras med ca 4–5 miljarder kronor per år. Förändringen gör att redovisningen i NR närmar sig den kommunala redovisningen där förändringen av pensionskulden belastar resultatet.

Resultatet före extraordinära poster 2009 uppgick till 13 miljarder kronor. Att skillnaden mellan finansiellt sparande och ekonomiskt resultat blev så stor förklaras bl.a. av olika redovisningsprinciper för investeringsutgifter och finansiella poster mellan NR och den kommunala redovisningen.

Starkare finansiellt sparande och resultat för kommunsektorn i år

De tillfälliga statsbidrag som tillförts kommuner och landsting för 2010 leder till att inkomsterna från skatter och statsbidrag sammantaget ökar starkt i år. De tillfälliga statsbidragen bidrar också till att dämpa fallet i antalet arbetade timmar och sysselsättningen i den kommunfinansierade verksamheten 2010.

Inkomstutvecklingen och den förhållandevis återhållsamma ökningen av de kommunala konsumtionsutgifterna medför att det finansiella sparandet väntas stärkas 2010 jämfört med 2009.

Resultatet beräknas också stärkas i år, men i mindre utsträckning än det finansiella sparandet. Att det finansiella sparandet ökar mer än resultatet beror främst på att investeringsutgifterna förväntas minska, vilket påverkar det finansiella sparandet i högre utsträckning än resultatet till följd av olika redovisningsprinciper.

Svagare finanser för kommuner och landsting 2011

Kommunsektorns inkomster väntas öka svagt 2011. Detta är främst en effekt av att de tillfälliga statsbidragen på 17 miljarder kronor medför att inkomstnivån ökar relativt starkt 2010. Samtidigt medför den permanenta bidragshöjningen fr.o.m. 2011 på 5 miljarder kronor i kombination med den tillfälliga höjningen om 3 miljarder kronor 2011 att inkomsterna för kommunsektorn kan hållas uppe (se tabell 9.6).

Tabell 9.6 Beslutade och föreslagna generella statsbidrag till kommunsektorn fr.o.m. 2009 års ekonomiska vårproposition

Statsbidrag för respektive år i miljarder kronor.

	2010	2011	2012	2013	2014
Generella bidrag, VÅP2009		5	5	5	5
Tillfälligt konjunkturstöd ¹	13				
Tillfälligt statsbidrag, BP2010	4				
Tillfälligt statsbidrag, BP2011		3			
Totalt	17	8	5	5	5

¹Det tillfälliga konjunkturstödet beslutades i 2009 års proposition om vår- tilläggsbudget och höstilläggsbudget för 2010 (prop. 2008/09:99, prop. 2008/09:2) och budgetpropositionen för 2010 (prop. 2009/10:1).

Höjningen av statsbidragen bedöms medföra att den kommunfinansierade sysselsättningen kan öka 2011. Kommunsektorns totala utgifter väntas dock öka mer än inkomsterna. Både det finansiella sparandet och det ekonomiska resultatet försämras 2011 till följd av detta. Kommunsektorn som helhet beräknas fortfarande redovisa ett positivt resultat.

Kommunsektorns finanser stabiliseras fram till 2014

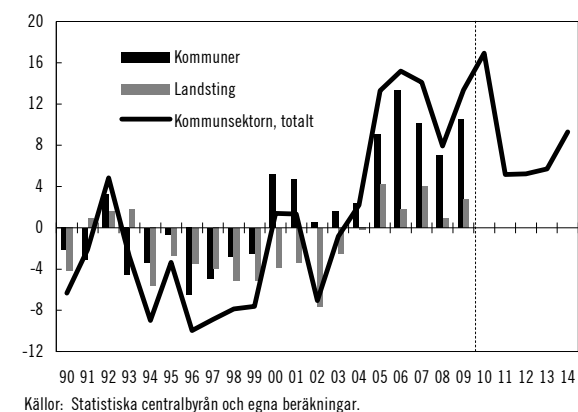
Det förbättrade läget på arbetsmarknaden bidrar till att förutsättningarna för kommunsektorn stabiliseras 2012–2014.

Konsumtionsutgifterna i fasta priser beräknas minska med ca 0,1 procent 2012. Det beror i huvudsak på att antalet arbetsdagar är färre 2012 än 2011. Justerat för denna kalendereffekt väntas konsumtionen i stället öka med 0,5 procent. För 2013 och 2014 bedöms kostnaderna för den kommunala konsumtionen i fasta priser fortsätta öka med närmare 0,5 procent per år.

Kommunsektorn redovisar ett finansiellt sparande och resultat 2012 och 2013 som är i nivå med 2011 års överskott. Under 2014 väntas det finansiella sparandet och resultatet stärkas.

Diagram 9.11 Utvecklingen av det ekonomiska resultatet före extraordinära poster i kommuner och landsting

Miljarder kronor. Utfall t.o.m. 2009, prognos för 2010–2014.



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

9.5 Arbetade timmar och sysselsättning i den kommunalt finansierade verksamheten

Den genomsnittliga arbetstiden för anställda som utför kommunfinansierad verksamhet varierar mellan åren. Det innebär att antalet arbetade timmar i den kommunfinansierade verksamheten kan utvecklas annorlunda jämfört med hur den kommunfinansierade sysselsättningen utvecklas.

Antalet arbetade timmar vänder upp 2011 i kommunerna och 2012 i landstingen

Antalet arbetade timmar i kommunsektorn (kalenderkorrigerade) väntas bli lägre 2010 jämfört med 2009. Detta beror främst på den förhållandevis svaga inkomstutvecklingen som följer av lågkonjunkturen, vilket begränsar konsumtionsutrymmet i kommuner och landsting.

Till följd av att en kommunanställd i genomsnitt förväntas arbeta fler timmar i år än 2009 så blir nedgången i antalet arbetade timmar inte lika stor som nedgången i sysselsättningen. Anledningen till att den kommunanställda i genomsnitt väntas arbeta fler timmar beror på att sjukfrånvaron minskar och att andelen timanställda och vikarier minskar 2010 jämfört med 2009.

I takt med att den ekonomiska konjunkturen förbättras väntas antalet timanställda och vikarier öka. En sådan utveckling medför att den kommunanställda i genomsnitt kommer att arbeta färre timmar 2014 än 2010, vilket betyder att den årliga förändringstakten i antalet arbetade timmar i kommunsektorn blir något svagare än den årliga förändringstakten för sysselsättningen i kommunsektorn 2011–2014.

Antalet arbetade skattefinansierade timmar i näringslivet väntas öka relativt kraftigt i år, främst till följd av att en viss del av grundskoleverksamheten förs från kommunal till privat sektor.

Det totala antalet arbetade kommunfinansierade timmar väntas falla med 1,2 procent i år för att sedan öka något under 2011. Verksamhetsöverföringen från kommunal till privat sektor medför alltså att antalet arbetade kommunfinansierade timmar ökar starkare än arbetade timmar i kommunsektorn.

Tabell 9.7 Antal arbetade timmar i kommunalt finansierad verksamhet (kalenderkorrigerade)

Utfall för 2009, prognos för 2010–2014.

	Miljoner timmar 2009	Procentuell förändring					
		2009	2010	2011	2012	2013	2014
Kommunsektorn ¹	1 603	-1,1	-1,9	0,0	0,5	0,3	0,5
varav kommuner	1 205	-1,4	-1,9	0,2	0,5	0,3	0,5
varav landsting	398	-0,4	-1,8	-0,3	0,3	0,3	0,6
Näringslivet ²	183	5,3	4,3	2,6	3,0	1,4	0,8
Kommunal verksamhet	1 787	-0,5	-1,2	0,3	0,8	0,4	0,6

¹ Kommunsektorn avser kommunala myndigheter enligt NR.

² Antalet faktiskt arbetade timmar fram t.o.m. 2009 är baserat på uppgifter från Konjunkturinstitutet.

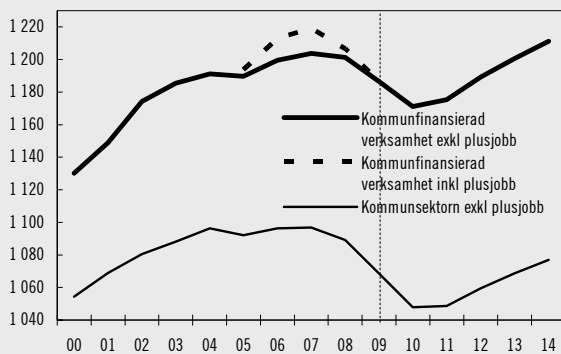
Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Sysselsättning och produktion av välfärdstjänster i kommunalt finansierad verksamhet

Till största delen bedrivs den kommunala verksamheten av anställda i kommuner och landsting. Så kallade välfärdstjänster, såsom utbildning, hälso- och sjukvård samt omsorgsverksamhet, kan även bedrivas i privat regi, men med kommunal finansiering. Kommunerna behåller ansvaret för finansieringen av dessa tjänster även om de inte längre är huvudmän för verksamheten. För att följa utvecklingen av sysselsättningen och antalet arbetade timmar inom välfärden måste man alltså se till hela den kommunfinansierade verksamheten och inte enbart till den kommunala verksamheten. Överföringar av tjänster från kommunala till privata utförare är en anledning till att antalet kommunanställda blivit färre sedan 2007. Enligt Konjunkturinstitutets beräkningar så har i genomsnitt ca 5 000 s.k. välfärdstjänster årligen överförts från kommunal till privat sektor under perioden 2001 till 2009. Detta har således medfört att nedgången i den totala kommunfinansierade sysselsättningen är lägre än sysselsättningsnedgången i kommunsektorn.

Diagram 9.12 Kommunfinansierad sysselsättning och sysselsättning i kommunsektorn

Tusentals personer. Utfall t.o.m. 2009, prognos 2010–2014.



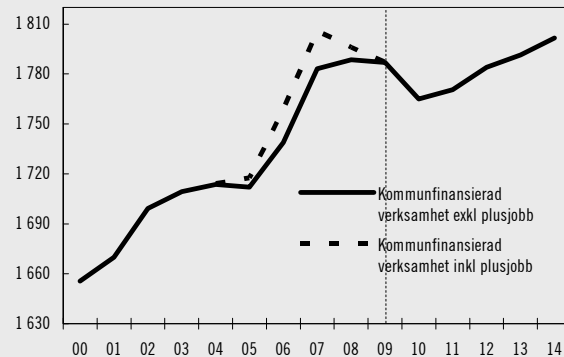
Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Den totala kommunfinansierade sysselsättningen var som högst 2007, dvs. året innan finanskrisen inträffade (se diagram 9.12). En betydande del av nedgången i den totala kommunfinansierade sysselsättningen sedan dess förklaras av utfasningen av två arbetsmarknadspolitiska program i kommunsektorn: plusjobben och friåret. Den totala kommunfinansierade sysselsättningen bedöms ha minskat med 33 000 personer mellan 2007 och 2009. Av dessa kan

ungefär 16 000 personer förklaras av utfasningen av plusjobben och friåret.

Diagram 9.13 Antal arbetade kommunfinansierade timmar och antalet arbetade timmar i kommunsektorn

Miljontals timmar. Utfall t.o.m. 2009, prognos 2010–2014.



Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Lågkonjunkturen medförde sannolikt att sysselsättningen blev något lägre än vad den annars skulle varit. Samtidigt visar en mer ingående analys att nedgången i den totala kommunfinansierade sysselsättningen mellan 2007 och 2009 fullt ut kan förklaras av att kommunanställda i genomsnitt arbetar fler timmar per sysselsatt 2009 jämfört med 2007. När anställda i genomsnitt arbetar mer behövs inte lika många som arbetar. Sammantaget har det totala antalet arbetade timmar i kommunfinansierad verksamhet för produktionen av välfärdstjänsterna ökat under samma period (se diagram 9.13).

Regeringens politik, vilken bl.a. har minskat sjukfrånvaron, är en förklaring till de senaste årens trend att kommunanställda i genomsnitt arbetar fler timmar per sysselsatt. En annan förklaring är lågkonjunkturen, som har medfört färre timanställda och färre vikarier i kommunsektorn.

Sysselsättningen stabiliseras i kommuner och landsting och ökar starkt i näringslivet

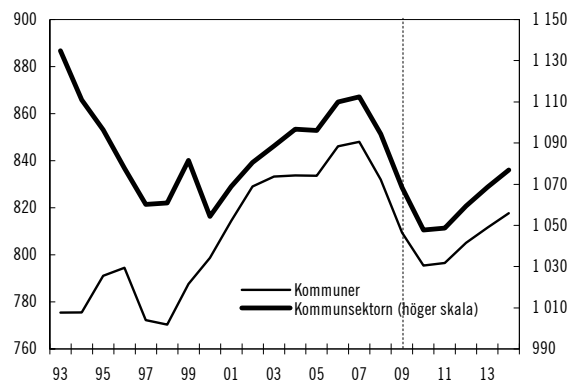
Antalet sysselsatta i kommunsektorn väntas stabiliseras under 2010. Sysselsättningen i kommunsektorn bedöms dock minska med 21 000 personer mellan 2009 och 2010, varav 14 000 i kommunerna och 7 000 personer i landstingen. Den främsta förklaringen är att antalet arbetade timmar minskar i kommunsektorn (se föregående avsnitt). En annan förklaring till nedgången är att den ovan nämnda överföringen av skattefinansierade tjänster från kommunal till privat sektor väntas fortsätta. Den skattefinansierade sysselsättningen i näringslivet väntas öka med ca 5 000 personer mellan 2009 och 2010. Ytterligare en förklaring till att sysselsättningen minskar i kommunsektorn är att kommun- och landstingsanställda i genomsnitt arbetar fler timmar 2010 jämfört med 2009 och att skatteintäkterna utvecklats svagare än under senare år. Utvecklingen av sysselsättningen och antalet arbetade timmar i den kommunalt finansierade verksamheten under de senaste åren beskrivs mer ingående i fördjupningsrutan Sysselsättning och produktion av välfärdstjänster i kommunalt finansierad verksamhet.

Inkomsterna i kommunsektorn bedöms öka måttligt 2011. Bedömningen är ändå att det finns ett visst finansiellt utrymme för att öka sysselsättningen i både kommuner och landsting. En förklaring till att sysselsättningen förväntas vända upp är den förväntade ökningen av antalet arbetade timmar i näringslivet, vilket förbättrar kommunsektorns ekonomiska förutsättningar. Den tillfälliga statsbidragshöjningen 2011 och den permanenta höjningen av statsbidragen från och med 2011 bidrar också till att de ekonomiska förutsättningarna blir något bättre för kommunsektorn. Sammantaget medför detta att inkomstutvecklingen förbättras, och att fler blir sysselsatta i kommunfinansierad verksamhet.

I konjunkturuppgångar är det vanligt att antalet timanställningar ökar, vilket leder till att de kommun- och landstingsanställda i genomsnitt arbetar färre timmar. Den genomsnittliga arbetstiden för en anställd i kommunsektorn bedöms därför bli något lägre för varje år fr.o.m. 2011, vilket bidrar till att sysselsättningen bedöms öka från och med 2011. År 2014 väntas ungefär 30 000 personer fler vara sysselsatta i kommunsektorn jämfört med 2010, samtidigt väntas den kommunfinansierade sysselsättningen i privat sektor öka med ungefär 10 000 personer under motsvarande period.

Diagram 9.14 Sysselsättningen i kommunerna och i kommunsektorn som helhet (inkl. plusjobb)

Tusentals personer (både höger och vänster skala).
Utfall t.o.m. 2009, prognos för 2010–2014.



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

10

Den offentliga sektorns finanser, statsbudgetens saldo och statsskulden



10 Den offentliga sektorns finanser, statsbudgetens saldo och statsskuld

Sammanfattning

- Den offentliga sektorns finansiella sparande förstärks under prognosperioden. Från och med 2012 vänds underskottet till ett överskott som 2014 uppgår till 2,9 procent av BNP.
 - Den offentliga sektorns finansiella ställning är stark, trots underskotten i det finansiella sparandet de närmaste åren. Den konsoliderade bruttoskulden (Maastrichtskulden) väntas uppgå till 39,1 procent av BNP 2010, vilket understiger referensvärdet inom EU på 60 procent av BNP med god marginal.
 - Effekten på den offentliga sektorns finansiella sparande 2011 av nu föreslagna reformer uppgår till 12,8 miljarder kronor. Jämfört med 2010 innebär effekten av tidigare och nu föreslagna reformer en förstärkning av det finansiella sparandet med 4,9 miljarder kronor 2011.
 - Statens finansiella sparande och statsbudgetens saldo går mot överskott och statsskulden minskar under prognosperioden.
 - Ålderspensionssystemets finansiella sparande försvagas fr.o.m. 2012 när pensionerna åter ökar.
 - Den kommunala sektorns finansiella sparande visar överskott 2010. För 2011–2014 beräknas sektorn redovisa underskott.
-

I detta avsnitt redovisas den offentliga sektorns finanser enligt redovisningsprinciperna i nationalräkenskaperna (NR). Därvid redovisas skatter och statsbidrag enligt den ordning som gällde innan den genomgripande revideringen av NR i maj 2010⁶⁷. Det innebär att skatter och statsbidrag för delsektorerna (staten, ålderspensionssystemet och den kommunala sektorn) avviker från den nuvarande redovisningen i NR. Men det finansiella sparandet för den offentliga sektorn och delsektorerna påverkas inte av denna avvikelse från NR:s redovisning. Redovisningen av inkomster och utgifter för den konsoliderade offentliga sektorn påverkas inte heller.

10.1 Utgifts- och inkomstförändringar

I detta avsnitt redovisas översiktligt budgeteffekterna av dels de reformer och den finansiering som föreslås eller aviseras i denna proposition, dels de reformer och den finansiering som

⁶⁷ Förändringen i NR är föranledd av att EU:s statistikorgan Eurostat inte accepterar att statens skatteintäkter från hushållens direkta skatter har ett negativt värde. Det beror på att skattereduktionerna, främst avseende pensionsavgifterna och jobbskatteavdraget, är större än den statliga inkomstskatten. Därför redovisar NR en del av kommunalskatterna och den allmänna pensionsavgiften som transfereringar från staten i stället för skatteintäkter och socialavgifter till den kommunala sektorn respektive ålderspensionssystemet. Förändringen medför att högre skatteinkomster och utgifter redovisas för den statliga sektorn.

tidigare beslutats eller aviserats.⁶⁸ I redovisningen förutsätts att de angivna anslagsförändringarna motsvaras av lika stora utgiftsförändringar.

Föreslagna utgifts- och inkomstförändringar

I tabell 10.1 redovisas de sammantagna effekterna på det finansiella sparandet i den offentliga sektorn av föreslagna eller aviserade utgifts- och inkomstförändringar i denna proposition samt i propositionen Höstilläggsbudget för 2010 (prop. 2010/11:2), i förhållande till 2010 års ekonomiska vårproposition. Av tabellen framgår således hur utformningen av politiken har förändrats sedan vårpropositionen. En detaljerad beskrivning av de inkomst- och utgiftsförändringar som föreslås i denna proposition finns i avsnitt 6 och 8.2.

Av tabell 10.1 framgår hur de föreslagna och aviserade reformerna påverkar de takbegränsade utgifterna och hur dessa ska justeras för att redovisningsmässigt överensstämma med det finansiella sparandet i den offentliga sektorn. Bland förslagen till utgiftsreformer finns satsningar på utbildning och tillfälligt statsbidrag till kommunsektorn 2011. Sammantaget beräknas de föreslagna reformerna medföra högre utgifter med 1,6 miljarder kronor 2010, 9,8 miljarder kronor 2011, 8,4 miljarder kronor 2012, 7,8 miljarder kronor 2013 och 6,9 miljarder kronor 2014.

På budgetens inkomstsida vidtas åtgärder främst för att sänka skatterna för pensionärer. De föreslagna reformerna som påverkar budgetens inkomstsida beräknas minska skatteinkomsterna med ca 3 miljarder kronor per år fr.o.m. 2011 t.o.m. 2014.

I tabell 10.1 redovisas också de indirekta effekter som uppstår till följd av de föreslagna eller aviserade utgifts- och inkomstreformerna. Om en reform ger upphov till en indirekt effekt medför det att nettoeffekten på den offentliga sektorns finansiella sparande skiljer sig från den direkta bruttoeffekten på statsbudgeten (se vidare avsnitt 6.10).

⁶⁸ Statsbudgetens utgifter och inkomster förändras även av andra anledningar än föreslagna eller aviserade utgifts- och inkomstförändringar, t.ex. den makroekonomiska utvecklingen (se avsnitt 8.1.3 och 8.2).

Tabell 10.1 Föreslagna och aviserade utgifts- och inkomstförändringar 2010–2014, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande

Miljarder kronor. Förändring i förhållande till 2010 års ekonomiska vårproposition.

	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Utgiftsförändringar</i>					
Förändring av takbegränsade utgifter ¹	3,6	9,8	8,4	7,8	6,9
Justering för olika redovisningsprinciper i statsbudgeten och nationalräkenskaperna	-2,0	0,0	0,0	0,0	0,0
varav kapitaltillskott till statliga bolag	-2,0				
Summa utgiftsförändringar	1,6	9,8	8,4	7,8	6,9
<i>Inkomstförändringar</i>					
Skatter ²	0,0	-3,0	-2,9	-2,9	-2,8
Övriga inkomstreformer	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Summa inkomstförändringar	0,0	-3,0	-2,9	-2,9	-2,8
Utgifts- och inkomstförändringar	-1,6	-12,8	-11,4	-10,6	-9,7
Indirekta effekter av inkomstförändringar	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Indirekta effekter av utgiftsförändringar	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Förändring finansiellt sparande offentlig sektor	-1,6	-12,8	-11,4	-10,7	-9,7

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar inte alltid.

¹ Nu föreslagna och aviserade anslagsförändringar beskrivs i avsnitt 8.2.1. Anslagsförändringar som motiverar tekniska justeringar av utgiftstaket för staten ingår ej (se avsnitt 4.5). Vidare ingår inte den del av anslagsförändringen till följd av övergången till bruttoredovisning av avgifter inom utgiftsområde 22 som inte motiverar teknisk justering av utgiftstaket (se not 1 och 2 i tabell 8.11).

² Nu föreslagna och aviserade skatteförändringar beskrivs i avsnitt 6.

De föreslagna åtgärderna på statsbudgetens utgifts och inkomstsida medför att den offentliga sektorns finanser försvagas med 1,6 miljarder kronor 2010, 12,8 miljarder kronor 2011, 11,4 miljarder kronor 2012, 10,7 miljarder kronor 2013 och 9,7 miljarder kronor 2014, jämfört med beräkningarna i den ekonomiska vårpropositionen.

Förändringar jämfört med föregående år

Av tabell 10.1 framgår skillnaden till följd av föreslagna och aviserade åtgärder jämfört med 2010 års ekonomiska vårpropositionen medan det av tabell 10.2 går att utläsa förändringen mellan olika år. I tabell 10.2 redovisas de samlade budgeteffekterna i förhållande till föregående år av tidigare beslutade och aviserade samt nu föreslagna och aviserade reformer samt finansieringen av dessa. På detta sätt redovisas på en

övergripande nivå regeringens prioriteringar. De reformer som redovisas avser både statsbudgetens utgifts- och inkomstsida. Indirekta effekter av utgiftsreformer på statsbudgetens inkomstsida ingår inte.

Av tabell 10.2 framgår att de beräknade utgifterna på statsbudgeten, justerade för att redovisningsmässigt överensstämmer med det finansiella sparandet, ökar till följd av beslut på statsbudgetens utgiftssida med 25,0 miljarder kronor 2010 i förhållande till närmast föregående år. År 2011 och 2012 minskar utgifterna till följd av beslut med sammanlagt 24,2 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 8,2 miljarder kronor. I avsnitt 8.1.3 (tabell 8.6) redovisas hur förändringen ser ut per utgiftsområde.

De beräknade inkomsterna minskar till följd av beslut på statsbudgetens inkomstsida med 13,6 miljarder kronor 2010 och med 7,7 miljarder kronor 2011. Från 2012 till och med 2014 ökar inkomsterna till följd av beslut med sammanlagt 0,5 miljarder kronor.

År 2010 försämras de samlade offentliga finanserna främst till följd av sänkta skatter samt tillfälligt stöd till kommuner och landsting. Från och med 2011 till och med 2014 förbättras de offentliga finanserna, främst till följd av att de konjunkturrelaterade satsningarna på utgiftssidan, vilka sammantaget är som störst 2010, trappas av.

Tabell 10.2 Utgifts- och inkomstförändringar 2010–2014 i förhållande till föregående år av tidigare beslutade och aviserade samt föreslagna och aviserade reformer och finansieringar, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande

Miljarder kronor. Budgeteffekt i förhållande till föregående år.

	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Utgiftsförändringar¹</i>					
Förändring av takbegränsade utgifter ²	-1,5	-4,2	-8,2	-2,5	-1,7
Justering för olika redovisningsprinciper i statsbudgeten och nationalräkenskaperna	26,5	-8,4	-3,4	-1,7	-2,3
varav stöd till kommuner och landsting ³	26,0	-13,0	0,0	0,0	0,0
varav lånefinansierade infrastrukturinvesteringar ⁴	2,2	-1,0	-2,0	-1,5	-1,7
varav kapitaltillskott till statliga bolag	-0,8	3,1	0,0	0,0	0,0
Summa utgiftsförändringar	25,0	-12,6	-11,6	-4,2	-4,0
<i>Inkomstförändringar¹</i>					
Skattereformer, brutto ⁵	-13,7	-6,7	-0,2	1,0	0,0
Indirekta effekter av skatter	0,6	-1,0	0,0	-0,3	0,0
Övriga inkomstreformer	-0,6	0,0	0,0	0,0	0,0
Summa inkomstförändringar, netto	-13,6	-7,7	-0,2	0,7	-0,1
Utgifts- och inkomstförändringar, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande^{1,6}	38,7	-4,9	-11,5	-4,9	-3,9

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar inte alltid.

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 8.1.3. I tabell 8.6 redovisas utgiftsförändringarna per utgiftsområde. Anslagsförändringar som motiverar tekniska justeringar av utgiftstaket för staten ingår ej. Vidare ingår inte den del av anslagsförändringen till följd av övergången till bruttoredovisning av avgifter inom utgiftsområde 22 som inte motiverar teknisk justering av utgiftstaket (se not 1 och 2 i tabell 8.11). Anslagsförändringar till följd av den makroekonomiska utvecklingen och volymförändringar i transfereringssystemen m.m. ingår ej (se avsnitt 8.1.3). Anslagsförändringar som aviseras eller föreslås i denna proposition redovisas i tabell 8.11.

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 (NR) periodiseras stödet därför till 2010, vilket också bättre visar inriktningen på finanspolitiken. Tabellen visar förändringen mellan år och den justering som görs för de olika redovisningsprinciperna på 26 miljarder kronor 2010 består av: 13 miljarder lägre utgifter 2009 i NR än på anslag och motsvarande 13 miljarder kronor högre utgifter 2010. Här redovisas den långsiktiga effekten av stöden till kommunsektorn. På kort sikt kan en del av stödet användas för att förstärka kommunernas och landstingens resultat istället för konsumtion. Till denna del skulle den offentliga sektorns finansiella sparande inte påverkas av det förändrade statsbidraget.

⁴ Posten visar förändringen av nettouplåningen för väg- och järnvägsobjekt. Nettouplåning utgör skillnaden mellan nyupplåning och amortering.

⁵ Se tabell 7.14. I tabell 7.14 inkluderas även effekterna av förändrad kommunal utdebitering. Därför är bruttoeffekterna olika för 2010.

⁶ Exklusive indirekta effekter av utgiftsreformer på statsbudgetens inkomstsida.

10.2 Den offentliga sektorns finansiella sparande

Den offentliga sektorns finansiella sparande uppvissade 2009 ett underskott på 37 miljarder kronor eller 1,2 procent av BNP. Det är en kraftig försvagning jämfört med 2008, då det finansiella sparandet visade ett överskott på 2,2 procent av BNP. Försvagningen beror dels på automatiska effekter av den kraftiga konjunkturedgång som inleddes under 2008, dels på de finanspolitiska stimulanser som genomfördes för att motverka konjunkturedgången.

Trots återhämtningen i ekonomin är resursutnyttjandet alltjämt svagt under de närmaste åren, vilket bidrar till fortsatta underskott i det finansiella sparandet 2010 och 2011. För 2010 beräknas underskottet till 1,3 procent av BNP och för 2011 till 0,4 procent av BNP. Därefter väntas överskott i det finansiella sparandet som 2014 beräknas till 2,9 procent av BNP (se tabell 10.3).

Tabell 10.3 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	1607	1651	1704	1788	1874	1960
Procent av BNP	51,7	50,2	49,4	49,6	49,6	49,7
Skatter och avgifter	1435	1488	1531	1607	1686	1764
Procent av BNP	46,2	45,2	44,4	44,6	44,7	44,7
Kapitalinkomster	63	57	63	68	72	76
Övriga inkomster	109	106	111	113	116	120
Utgifter	1643	1692	1718	1750	1798	1845
Procent av BNP	52,9	51,4	49,8	48,6	47,6	46,8
Utgifter exkl. räntor	1607	1653	1679	1710	1753	1798
Räntor	36	39	39	40	45	47
Finansiellt sparande	-37	-41	-14	38	77	115
Procent av BNP	-1,2	-1,3	-0,4	1,0	2,0	2,9

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Inkomsterna minskar 2010 och 2011 i förhållande till BNP bl.a. till följd av beslutade och nu aviserade skattesänkningar. Som andel av BNP minskar hushållens direkta skatter och arbetsgivaravgifter 2010 och 2011 medan bolagens direkta skatter väntas öka, vilket avspeglar att lönesumman minskar som andel av BNP (se tabell 10.4).

Tabell 10.4 Skatter och avgifter

Procent av BNP. Utfall för 2009, prognos för 2010–2014.

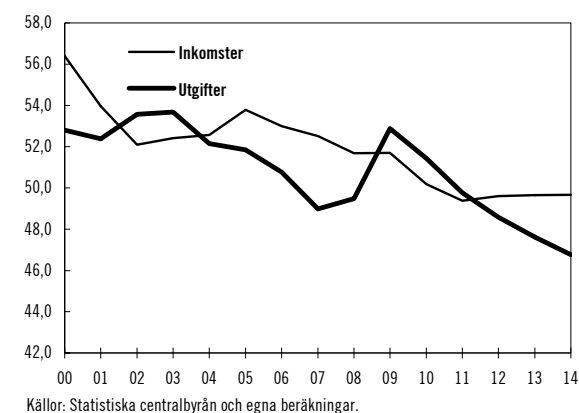
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Hushållens direkta skatter	16,7	15,8	15,3	15,3	15,4	15,5
Bolagens direkta skatter	2,8	3,1	3,3	3,5	3,5	3,5
Arbetsgivaravgifter	12,5	12,1	11,9	11,9	11,9	12,0
Mervärdesskatt	9,7	9,7	9,5	9,5	9,5	9,5
Fastighetsskatt och fastighetsavgift	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7
Övriga indirekta skatter	4,0	3,9	3,8	3,8	3,8	3,7
Summa	46,4	45,4	44,6	44,8	44,9	44,9
Offentlig sektor	46,2	45,2	44,4	44,6	44,7	44,7
EU	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Utgiftskvoten (utgifterna i förhållande till BNP), som ökade kraftigt 2009, beräknas nu minska under hela prognosperioden. Eftersom inkomsterna som andel av BNP är relativt oförändrade fr.o.m. 2011 är det den minskande utgiftskvoten som leder till förstärkningen av det finansiella sparandet (se diagram 10.1).

Diagram 10.1 Inkomster och utgifter

Procent av BNP. Utfall för 2009, prognos för 2010–2014.



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Under prognosperioden ökar den offentliga konsumtionen i volym, men minskar som andel av BNP. Även de offentliga investeringarna, liksom transfereringarna till hushåll, utvecklas svagare än BNP. År 2010 och 2011 minskar transfereringarna främst till följd av en svag utveckling av pensionerna. Pensionärernas ekonomi förstärks emellertid genom skattesänkningar. De sjukdomsrelaterade transfereringarna, som minskat under en följd av år, väntas fortsätta minska som andel av BNP. Förbättringen på arbetsmarknaden leder till minskade utgifter för de arbetsmarknadsrela-

terade försörjningsstöden och ekonomiskt bistånd. Trots att statsskulden minskar ökar ränteutgifterna i slutet av prognosperioden till följd av att räntan stiger (se tabell 10.5).

Tabell 10.5 Den offentliga sektorns utgifter

Procent av BNP, om annat ej anges. Utfall för 2009, prognos för 2010–2014.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Konsumtion	27,8	27,2	26,5	25,9	25,5	25,1
Investeringar	3,5	3,3	3,0	3,0	2,8	2,7
Transfereringar till hushåll	17,1	16,3	15,4	15,0	14,6	14,3
Ålderspensioner	9,0	8,5	8,1	8,1	8,1	8,2
Sjukdom	3,5	3,1	2,9	2,7	2,6	2,5
Arbetsmarknad	1,1	1,2	1,0	0,8	0,7	0,6
Familjer och barn	1,8	1,8	1,8	1,8	1,7	1,7
Övrigt	1,7	1,7	1,6	1,5	1,4	1,4
Övriga transfereringar och subventioner	3,3	3,5	3,7	3,6	3,5	3,4
Ränteutgifter	1,2	1,2	1,1	1,1	1,2	1,2
Summa utgifter	52,9	51,4	49,8	48,6	47,6	46,8
Exklusive räntor	51,7	50,2	48,6	47,5	46,4	45,6

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

10.2.1 Statens finanser

Statens finansiella sparande

Statens finansiella sparande uppvisade 2009 ett underskott på 30 miljarder kronor eller 1 procent av BNP. Det är en försvagning från 2008 med 75 miljarder kronor, motsvarande 2,4 procent av BNP. Lågkonjunkturen slår hårt mot statens finanser. Inkomsterna minskade 2009 och överstiger 2008 års nivå först 2011.

I år beräknas utgifterna vara oförändrade som andel av BNP, trots kraftigt ökade bidrag till den kommunala sektorn och ökade utgifter för arbetsmarknadspolitiken. Det finansiella sparandet beräknas visa underskott med motsvarande 1,6 procent av BNP. Återhämtningen i ekonomin bidrar därefter till en successiv förstärkning av statens finanser och 2014 beräknas ett överskott i det finansiella sparandet på 3 procent av BNP (se tabell 10.6).

Tabell 10.6 Statens inkomster och utgifter

Miljarder kronor, om annat ej anges. Utfall för 2009, prognos för 2010–2014.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Inkomster	830	859	895	946	995	1040
Procent av BNP	26,7	26,1	25,9	26,3	26,4	26,4
Skatter och avgifter	732	767	797	843	887	929
Övriga inkomster	98	93	98	103	108	111
Utgifter	861	911	914	909	913	921
Procent av BNP	27,7	27,7	26,5	25,2	24,2	23,3
Utgifter exkl. räntor	829	874	879	873	874	881
Procent av BNP	26,7	26,6	25,5	24,2	23,2	22,3
Ränteutgifter	32	36	35	36	39	40
Finansiellt sparande	-30	-51	-19	37	82	119
Procent av BNP	-1,0	-1,6	-0,6	1,0	2,2	3,0

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Från statens finansiella sparande till statsbudgetens saldo

Statens finansiella sparande visar förändringen av den finansiella förmögenheten, exklusive värdeförändringar. Budgetsaldo visar statens lånebehov med omvänt tecken och påverkar därmed förändringen av statsskulden.

Tabell 10.7 Statens finansiella sparande och budgetsaldo

Miljarder kronor. Utfall för 2009, prognos för 2010–2014.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Finansiellt sparande	-30	-51	-19	37	82	119
Till budgetsaldo						
Räntor, periodisering, kursvinster/förluster	-5	12	4	6	5	3
Periodisering av skatter	-32	4	2	-19	-7	-6
Köp och försäljning av aktier, extra utdelningar m.m.	-1	7	27	25	25	25
Kommunbidrag	-13	13	0	0	0	0
Övriga finansiella transaktioner m.m.	-94	-12	-6	-2	-2	-2
varav lån till Riksbanken	-95					
Budgetsaldo	-176	-27	6	47	103	139

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

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 för-
mogenheten. Däremot påverkas budgetsaldot
och statsskulden av dessa transaktioner.

Förutom denna principiella skillnad avviker
redovisningen i statsbudgeten i flera avseenden
från redovisningen i NR. Budgetsaldot redovisas
kassamässigt, dvs. när betalningen sker, medan
NR tillämpar periodiserad redovisning, dvs. när
den underliggande aktiviteten sker. Denna skill-
nad påverkar framför allt redovisningen av
skatter och ränteutgifter.

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 mot-
svarande mån. Det tillfälliga konjunkturbidraget
till den kommunala sektorn betalades delvis ut
och belastar statsbudgeten 2009, men minskar
det finansiella sparandet 2010. Dessutom var de
kassamässigt inbetalda skatterna 32 miljarder
kronor lägre än de för året debiterade skatterna
(se tabell 10.7).

För 2010 väntas budgetsaldot vara starkare än
det finansiella sparandet. Periodiseringarna av
räntor och skatter samt konjunkturbidraget till
kommunsektorn får motsatt tecken 2010 mot
2009. Intäkterna av apoteksförsäljningen för-
stärker budgetsaldot med ca 6 miljarder kronor i
år. Under perioden 2011–2014 förstärks budget-
saldot, men inte det finansiella sparandet, av
antagna försäljningar av statens aktieinnehav om
25 miljarder kronor per år.

Statsbudgetens saldo

Regeringens förslag: Regeringen bemyndigas
att under 2011 ta upp lån enligt lagen
(1988:1387) om statens upplåning och skuldför-
valtning.

Beräkningen av myndigheters m.fl. in- och
utlåning i Riksgäldskontoret för 2011 enligt
tabell 10.8 godkänns.

Beräkningen av den kassamässiga korrigering-
en för 2011 enligt tabell 10.8 godkänns.

Statsbudgeten i balans 2011

Från det kraftiga underskottet 2009 förbättras
statsbudgetens saldo snabbt och 2011 är stats-

budgeten åter i balans. I tabell 10.8 redovisas
budgetsaldots utveckling 2009–2014. Under-
skottet 2009 på 176 miljarder kronor var det
största sedan 1993. Drygt hälften av under-
skottet berodde dock på att Riksgäldskontoret
lånade upp 95 miljarder kronor åt Riksbanken
för att förstärka valutarenserven. Amortering-
arna av detta lån har beräkningstekniskt satts
till 0 kronor under prognosperioden.

Tabell 10.8 Statsbudgetens saldo 2009–2014

Miljarder kronor. Utfall för 2009, prognos för 2010–2014.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Inkomster	710	771	833	851	907	949
Utgifter exkl. statsskuld räntor¹	745	766	783	775	772	778
Statsskuld räntor m.m.²	36	19	26	24	28	31
Riksgäldskontorets nettoutlåning	105	12	-4	5	3	1
<i>varav</i>						
In-/utlåning från myndigheter (räntekonto) ³	-10	0	0	0	0	0
Inbetalning av premiepen- sionsmedel inkl. ränta	-29	-30	-31	-32	-33	-35
Utbetalning av premiepen- sionsmedel	30	31	32	32	33	35
CSN, studielån	6	6	6	6	6	6
Insättnings- garantin	0	0	-22	-1	-1	-1
Stabilitetsfond	3	-3	-3	-4	-4	-4
Lån Riksbanken	95	-1	0	0	0	0
Lån till andra länder	1	8	3	0	0	0
Nettoutlåning – Infrastruktur- investeringar ⁴	6	8	7	5	3	2
Apoteket AB	0	-6	6	0	0	0
Övrigt, netto ⁵	1	-2	-3	-1	-1	-2
Kassamässig korrigering⁶	0	1	22	0	1	0
Statsbudgetens saldo⁷	-176	-27	6	47	103	139

¹ Inklusive minskning av anslagsbehållningar.

² Avser utgifterna under utgiftsområde 26 Statsskuld räntor m.m.

³ Normalt görs inga prognoser på in-/utlåning från myndigheter (räntekonto) utan
här redovisas endast utfallet.

⁴ Avser infrastrukturlån (netto) för Botniaban 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 2010–
2013 främst förfall av lån som staten övertog från Venantius AB 2007.

⁷ Enligt lagen (1996:1059) om statsbudgeten ska statsbudgeten omfatta alla
inkomster och utgifter samt andra betalningar som påverkar statens lånebehov.
För att statsbudgetens saldo ska överensstämma med statens lånebehov
redovisas även Riksgäldskontorets nettoutlåning och en kassamässig korrigering
på statsbudgeten. Ett budgetunderskott innebär att ett lika stort lånebehov
uppstår och att statsskulden normalt sett ökar. På motsvarande sätt innebär ett
budgetöverskott ett negativt lånebehov och normalt sett en minskning av
statsskulden.

Källor: Riksgäldskontoret, Ekonomistyrningsverket samt egna beräkningar.

År 2010 minskar budgetunderskottet avsevärt och beräknas uppgå till 27 miljarder kronor, vilket är en förbättring med 149 miljarder kronor jämfört med 2009. Budgetsaldo förbättras sedan gradvis och för 2014 beräknas ett budgetöverskott på 139 miljarder kronor vilket är högre än det rekordhöga överskottet 2008.

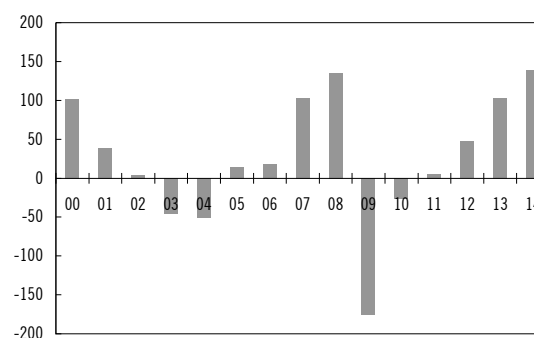
Budgetsaldo har varierat kraftigt under 2000-talet, vilket visar att statens inkomster och utgifter är konjunkturkänsliga (se diagram 10.2). I en lågkonjunktur försämras normalt budgetsaldot av lägre inkomster och högre utgifter. Det omvända gäller i en högkonjunktur. I lågkonjunkturerna i början av 1990-talet respektive 2000-talet minskade inkomsterna tre år i rad. Från 2008 till 2009 minskade statens kassamässiga inkomster med nära 200 miljarder kronor, eller med 20 procent. Drygt hälften av minskningen utgjordes av minskade skatteinkomster. Redan 2010 ökar dock inkomsterna igen och fortsätter att stiga varje år till 2014. Statens utgifter, exklusivt statskuldräntor, ökar både 2010 och 2011 men minskar 2012 och ligger sedan på en i stort sett oförändrad nivå 2013–2014.

Statsskuldräntorna nära halveras 2010 i förhållande till 2009

Storleken på statsskulden, räntenivåer och den svenska kronans växelkurs mot andra valutor är de viktigaste faktorerna för ränteutgifternas storlek. Att statsskuldräntorna var så höga 2009 trots mycket låga marknadsräntor beror på att den svaga svenska kronan medförde kraftiga valutaförluster på nära 14 miljarder kronor. År 2010 bidrar låga marknadsräntor i kombination med en starkare svensk krona till låga statsskuldräntor. Åren 2011–2014 stiger åter marknadsräntorna och därmed även ränteutgifterna. Återhämtningen från effekterna av finanskrisen har gått snabbt och ett budgetunderskott uppstår endast under 2009 och 2010, vilket kan jämföras med 1990-talskrisen då statsbudgeten uppvisade underskott 1990–1997. Budgetsaldo storlek för ett enskilt år påverkas i hög grad även av engångseffekter, vilket beskrivs nedan.

Diagram 10.2 Statsbudgetens saldo 2000–2014

Miljarder kronor, utfall för 2000–2009, prognos för 2010–2014



Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar

Riksgäldskontorets nettoutlåning var tillfälligt hög 2009

Riksgäldskontorets nettoutlåning⁶⁹ var ovanligt hög 2009, då den uppgick till 105 miljarder kronor, varav upplåningen åt Riksbanken stod för 95 miljarder kronor. När detta lån betalas tillbaka kommer nettoutlåningen minska med motsvarande belopp och därmed förbättra budgetsaldot. I år beräknas nettoutlåningen bli 12 miljarder kronor varefter en inlåning, netto, bedöms uppkomma 2011.

Under perioden 2009–2014 beräknas de årliga inbetalningarna till premiepensionssystemet successivt öka från 29 till 35 miljarder kronor. Utbetalningarna av premiepensionsmedel är under perioden 2009–2014 ungefär lika stora som inbetalningarna.

En sammanslagning av insättningsgarantifonden och stabilitetsfonden antas beräknings-tekniskt ske 2011, vilket minskar nettoutlåningen. Motsvarande post redovisas också i den kassamässiga korrigeringen och statsbudgetens saldo är därmed opåverkat.

⁶⁹ Riksgäldskontorets nettoutlåning utgörs av myndighetens in- och utlåning till myndigheter, affärsverk, vissa statliga bolag och fonder. De största delposterna utgörs normalt av in- och utbetalningar av premiepensionsmedel, Centrala studiestödsnämndens nettouplåning för finansiering av studielån samt nettoutlåning för infrastrukturinvesteringar. Inbetalningar av premiepensionsmedel placeras tillfälligt på ett konto i Riksgäldskontoret fram till dess att de definitiva pensionsrätterna fastställs och tillgodoförs på pensionsspararnas konton hos Pensionsmyndigheten.

Kassamässig korrigering

Den kassamässiga korrigeringen⁷⁰ beräknas uppgå till 1 miljard kronor 2010, 22 miljarder kronor 2011 och 1 miljard kronor 2013. För 2012 och 2014 beräknas den kassamässiga korrigeringen ligga nära 0 miljarder kronor.

Den ovanligt stora kassamässiga korrigeringen 2011 beror på den beräkningstekniska sammanslagningen av insättningsgarantifonden och stabilitetsfonden. Vid en sammanslagning minskar den okonsoliderade statsskulden med drygt 20 miljarder kronor, vilket motsvarar insättningsgarantifondens innehav av statspapper. Avyttringen av statspapper minskar Riksgäldskontorets nettoutlåning till följd av att kontotillgångarna för insättningsgarantin hos Riksgäldskontoret ökar med motsvarande belopp. Då denna transaktion inte påverkar statens lånebehov uppstår en kassamässig korrigeringspost för 2011 med motsvarande belopp.

Statsbudgetens saldo justerat för större engångseffekter

År 2009 påverkades statsbudgetens saldo av betydande engångseffekter. Sammantaget beräknas engångseffekterna ha påverkat statsbudgetens saldo negativt med 92 miljarder kronor (se tabell 10.9). Den främsta förklaringen till dessa engångseffekter är ett belopp om 95 miljarder kronor som Riksgäldskontoret har lånat upp för Riksbankens räkning. Amorteringarna av detta lån har beräkningstekniskt antagits vara noll kronor under prognosperioden.

År 2010 blir engångseffekterna betydligt mindre och beräknas sammantaget försämra statsbudgetens saldo med 2 miljarder kronor. Till de större effekterna som försämrar saldot hör de lån till Island och Lettland om sammanlagt drygt 8 miljarder kronor som Sverige bedöms betala ut 2010. Budgetsaldot förbättras i år bl.a. till följd av att det statliga

bolaget Apoteket Omstrukturering AB (OAB) tillfälligt placerar likviden från försäljningen av apotek till privata apoteksföretag på ett konto i Riksgäldskontoret. År 2011 upphör den tillfälliga placeringen av OAB:s försäljningslikvid i Riksgäldskontoret och betalas in på inkomsttitel.

Tabell 10.9 Statsbudgetens saldo samt justering för större engångseffekter 2009–2014

Miljarder kronor						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Statsbudgetens saldo	-176	-27	6	47	103	139
Större engångseffekter	92	5	-21	-25	-25	-25
<i>varav</i>						
Försäljning av statligt aktieinnehav			-25	-25	-25	-25
Extra utdelningar	-4					
Förändrad inbetalning av moms inom bygg- och anläggningssektorn	-2					
EU-avgift, försenat beslut avseende egna medel	-7					
Apoteket AB		-6				
Kapitaltillskott ¹	7	3				
Lån till Riksbanken ²	95					
Lån till andra länder	1	8	3			
Venantius AB, förfalloprofil övertagna lån	1	1	1			
Carnegie	-1	-1				
Övrigt, netto ³	2					
Statsbudgetens saldo justerat för större engångseffekter	-84	-22	-15	22	78	114

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 År 2009 avses 5,6 miljarder kronor till Nordea AB samt 1,3 miljarder kronor till SAS AB nyemission. År 2010 avses 2 miljarder kronor till Inlandsinnovation AB och 1,1 miljarder kronor till SAS AB nyemission.

² Avser Riksbankens lån i Riksgäldskontoret om 95 miljarder kronor.

³ Avser omfinansiering av infrastrukturlån.

I prognoserna för 2011–2014 görs ett beräkningstekniskt antagande om försäljningar av statens innehav i noterade och onoterade aktiebolag om 25 miljarder kronor per år.

⁷⁰En 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.

10.2.2 Ålderspensionssystemet

Det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet uppgick 2009 till 5 miljarder kronor eller 0,2 procent av BNP (se tabell 10.10). Pensionsutbetalningarna överstiger avgiftsinkomsterna under hela prognosperioden vilket framför allt kan förklaras av att de stora årskullarna födda på 1940-talet går i pension. Direktavkastningen på AP-fondernas tillgångar täcker avgiftsunderskottet, vilket leder till att det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet 2010–2013 beräknas vara positivt (se tabell 10.10).

Tabell 10.10 Ålderspensionssystemet (inkomstpensionen)

Miljarder kronor, om annat ej anges. Utfall för 2009, prognos för 2010–2014.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Avgifter	203	207	212	219	228	240
Pensioner	217	220	219	232	247	262
Avgiftsöverskott	-15	-13	-7	-12	-19	-23
Räntor, utdelningar	22	20	23	24	24	26
Förvaltningsutgifter m.m.	-3	-3	-3	-3	-3	-3
Finansiellt sparande	5	5	13	8	2	0
<i>Procent av BNP</i>	0,2	0,1	0,4	0,2	0,1	0,0

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Balanseringen av ålderspensionsutgifterna medför att avgiftsunderskottet minskar 2010 och 2011 för att återigen öka under resten av prognosperioden. Balansering är ett sätt att genom en justering av indexeringen säkerställa att pensionssystemets utgifter inte långsiktigt överstiger dess inkomster. Konstruktionen av balanseringsmekanismen gör att så länge balanseringen är aktiverad (vilket den förväntas vara under hela prognosperioden) stiger pensionerna med mer än utvecklingen av inkomstindex om balanstalet överstiger ett.

Det faktum att balanstalet förväntas överstiga ett i slutet av prognosperioden, bidrar till en starkare ökning av pensionsutbetalningarna 2013 och 2014 och leder till att det finansiella sparandet försvagas.

10.2.3 Kommuner och landsting

Det finansiella sparandet i kommunsektorn uppgick 2009 till -11 miljarder kronor, vilket motsvarar -0,4 procent av BNP. Underskottet är en följd av en svag utveckling av skatte-

intäkterna, till följd av den kraftiga konjunkturedgång som inleddes under 2008.

Tabell 10.11 Kommunsektorns finanser

Miljarder kronor om annat ej anges. Utfall för 2009, prognos för 2010–2014.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Inkomster	744	778	787	808	835	866
<i>Procent av BNP</i>	24,3	24,5	23,6	23,2	22,9	22,7
Inkomstskatter	511	523	528	550	574	600
Kommunal fastighetsavgift	14	15	15	15	16	16
Statsbidrag exkl. mervärdesskatt	115	138	138	133	132	132
<i>Skatter och bidrag som procent av BNP</i>	20,9	21,3	20,5	20,0	19,8	19,6
Övriga inkomster	104	102	106	109	114	118
Utgifter	755	772	794	816	843	870
<i>Procent av BNP</i>	24,7	24,3	23,8	23,4	23,1	22,8
Konsumtionsutgifter	636	654	671	687	710	733
<i>Procent av BNP</i>	20,8	20,6	20,1	19,7	19,5	19,2
Övriga utgifter	119	119	123	129	132	138
Finansiellt sparande	-11	5	-7	-8	-7	-4
<i>Procent av BNP</i>	-0,4	0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1

Anm.: Skatter och bidrag som andel av BNP inkluderar inkomster från den kommunala fastighetsavgiften. Övriga inkomster inkluderar kompensation för ingående mervärdesskatt på den kommunala sektorns inköp av varor och tjänster. Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tidigare i år genomfördes en generalrevidering av NR som innebär att redovisningen av kommunernas och landstingens pensionskostnader ändrades. Den nya principen innebär att pensionskostnaderna i kommunsektorn belastar det finansiella sparandet redan när avsättningen för pensionsåtagandena uppstår och inte som tidigare när pensionen betalas ut. Det medför att kommunsektorns och den offentliga sektorns finansiella sparande reduceras fr.o.m. 1998. På lång sikt blir effekten på det finansiella sparandet det omvända eftersom avsättningarna för pensionsutbetalningarna då redan tidigare belastat sparandet. Den nya principen innebär således en omperiodisering av pensionskostnaderna. För åren 2007–2009 och för överskådlig tid bedöms sparandet på grund av detta reduceras med ca 0,2 procent av BNP.

För 2010 väntas det finansiella sparandet i kommunsektorn förstärkas. Främst är detta en följd av att kommuner och landsting i år erhåller tillfälliga statsbidrag, samtidigt som konsumtionen bedöms öka relativt långsamt (se tabell 10.11).

En fortsatt svag utveckling av skatteunderlaget i kombination med att tillfälliga statsbidrag upphör medför att inkomsterna ökar långsamt 2011. Samtidigt beräknas de totala utgifterna öka något snabbare 2011 än 2010 (se diagram 10.3). Den sammantagna effekten blir därför att det finansiella sparandet försämras 2011 och återigen beräknas vändas till ett underskott på 0,2 procent av BNP.

I takt med att den ekonomiska återhämtningen förstärks, beräknas skatteunderlaget successivt stärkas och växa med över 4 procent per år 2012–2014. Den starkare ekonomiska utvecklingen väger till stor del upp effekten av att de tillfälliga statsbidragen för 2010 och 2011 då dras tillbaka.

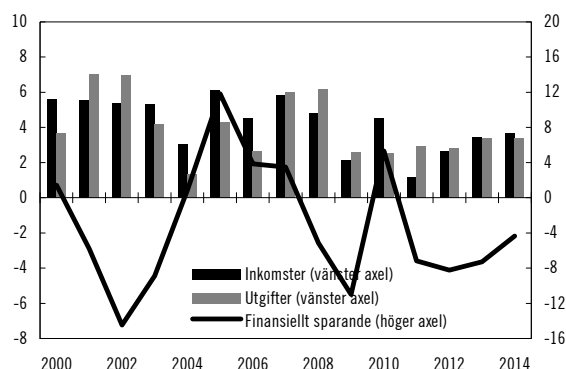
Totala inkomster och utgifter bedöms öka i samma takt 2012 och 2013 och det finansiella sparandet ligger då kvar på samma nivå som 2011. För 2014 beräknas det finansiella sparandet stärkas något.

Diagram 10.3 Utvecklingen av kommunsektorns inkomster och utgifter samt finansiella sparande

Utfall för 2000–2009, prognos för 2010–2014.

Procentuell förändring

Miljarder kronor



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

10.3 Den ekonomiska ställningen

10.3.1 Den ekonomiska ställningen är stark

Den offentliga sektorns förmögenhet består av realkapital och finansiella tillgångar med avdrag för skulder. Realkapitalet eller kapitalstocken innefattar såväl materiella tillgångar, t.ex. byggnader och anläggningar, som immateriella tillgångar, t.ex. dataprogram. Större delen av den offentliga sektorns kapitalstock består av byggnader, vägar och annan infrastruktur som inte ger någon direkt avkastning. En del av kapital-

stocken används för produktion av offentliga tjänster, t.ex. skolor, sjukhus och kontorsbyggnader, medan infrastrukturen ger en samhällsekonomisk avkastning.

De finansiella tillgångarna omfattar förutom olika fordringar på den privata sektorn även aktier. Aktierna kan vara en likvid tillgång med ett tydligt avkastningskrav, som t.ex. AP-fondernas aktieinnehav. Aktier kan också vara en form för kontroll av realkapital, t.ex. statens ägande av Statens Järnvägar AB och Vattenfall AB.

Skulderna omfattar finansiella skulder samt statens och den kommunala sektorns åtaganden för tjänstepensioner. Den s.k. Maastrichtskulden, av vilken statskulden utgör en övervägande del, redovisas till nominellt värde. I övriga skulder ingår skillnaden mellan marknadsvärden och den nominellt värderade Maastrichtskulden.

Tabell 10.12 Den offentliga sektorns tillgångar och skulder

Miljarder kronor. Utfall 2007–2009.

	2007	2008	2009
Tillgångar	3 678	3 666	3 899
Finansiella	1 923	1 776	1 992
varav aktier	1 036	876	1 018
Kapitalstock	1 754	1 889	1 907
Skulder	1 865	1 885	2 025
Finansiella	1 388	1 396	1 504
Maastrichtskuld	1 250	1 227	1 295
Övriga	138	169	209
Pensionskund	478	489	521
Förmögenhet	1 812	1 780	1 874
<i>Procent av BNP</i>	<i>58,0</i>	<i>55,4</i>	<i>60,3</i>
Staten	77	163	118
Ålderspensionssystemet	907	710	829
Kommunsektorn	829	907	926

Anm.: Finansiella tillgångar och skulder redovisas exklusive periodiseringsposterna i finansräkenskaper.

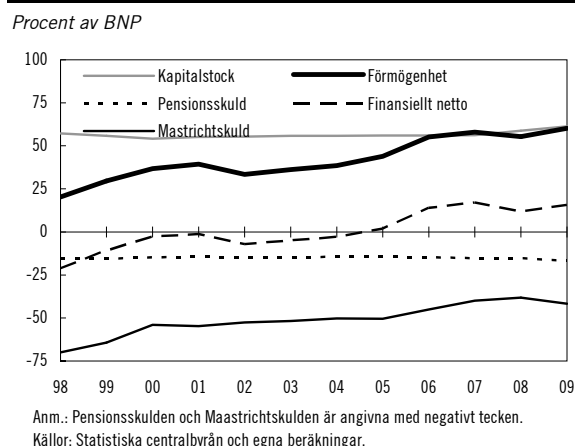
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Vid utgången av 2009 beräknas den offentliga sektorns förmögenhet ha uppgått till 1 874 miljarder kronor eller 60,3 procent av BNP. Kapitalstocken uppgick till 1 907 miljarder kronor eller 61,4 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 statskulden. Den kommunala sektorns förmögenhet består till övervägande del av reala tillgångar, medan ålderspensionssystemets förmögenhet utgörs av finansiella tillgångar (se tabell 10.12). Förmögenheten ökade med 94 miljarder kronor 2009, efter att ha minskat 2008. Återhämtningen på aktiemarknaden medförde att värdet på den offentliga sektorns aktieinnehav ökade med 141 miljarder kronor.

Utvecklingen i ett längre perspektiv framgår av diagram 10.4. Sedan 1998 har förmögenheten i förhållande till BNP ökat med motsvarande 40 procentenheter. Som andel av BNP har den finansiella ställningen förstärkts med 37 procentenheter, och då huvudsakligen genom att Maastrichtskulden har minskat med 28 procentenheter. Kapitalstocken har ökat med 4 procentenheter, medan pensionsskulden har ökat med drygt 1 procentenhet som andel av BNP mellan 1998 och 2009.

Diagram 10.4 Den offentliga sektorns tillgångar och skulder 1998-2009



Av ökningen av förmögenheten mellan 1998 och 2009 på 40 procentenheter av BNP svarar sparandet för 22 procentenheter, värdeförändringar m.m. för 33 procentenheter, medan BNP-ökningen reducerar förmögenheten som andel av BNP med 15 procentenheter.

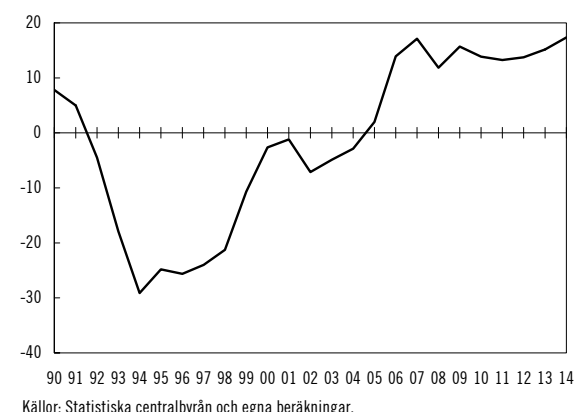
10.3.2 Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet (nettoställning) är positiv

Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet, uppgick 2009 till 487 miljarder kronor, motsvarande 15,7 procent av BNP. Enligt NR redovisas detta mått exklusive statens och större delen av den kommunala sektorns åtaganden för de förmånsbestämda tjänstepensionerna. Skulderna för de fonderade avgiftsbestämda tjänstepensionerna ingår, i likhet med premiepensionssystemet, inte heller i den offentliga sektorn utan redovisas i försäkringssektorn.

Sedan 2005 är den finansiella förmögenheten positiv, dvs. de finansiella tillgångarna överstiger skulderna (se diagram 10.5). Den offentliga sektorns kapitalinkomster i form av räntor och utdelningar överstiger också ränteutgifterna.

Diagram 10.5 Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet

Procent av BNP. Utfall för 1990-2009, prognos för 2010-2014.



Som framgår av tabell 10.13 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.

Tabell 10.13 Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet

Miljarder kronor, procent av BNP. Utfall för 2009, prognos för 2010–2014.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Staten	-402	-444	-448	-410	-330	-212
ÅP-systemet	829	834	846	855	857	857
Kommunsektorn	61	66	59	51	44	39
Offentlig sektor	487	456	458	495	571	684
Procent av BNP	15,7	13,9	13,3	13,7	15,1	17,3

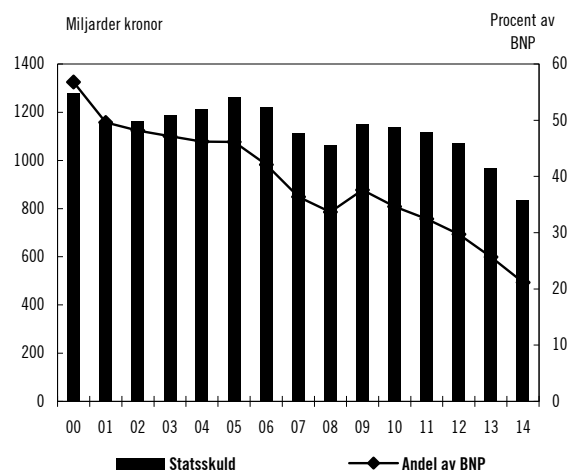
Anm.: Finansiella förmögenheten redovisas exklusive periodiseringsposterna i finansräkenskaper.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

I prognosen ingår inga andra värdeförändringar utöver de förutsedda valutakursförändringarnas effekt på statsskulden. Mellan 2009 och 2014 beräknas den finansiella förmögenheten öka med 197 miljarder kronor. Det ackumulerade finansiella sparandet uppgår under samma period till 174 miljarder kronor. Sammantaget beräknas den finansiella förmögenheten uppgå till 684 miljarder kronor 2014, vilket motsvarar 17,3 procent av BNP.

10.3.3 Statsskulden minskar åter 2010

Efter att ha minskat under hela 2000-talet ökade statsskulden 2009 mätt som andel av BNP (se diagram 10.6 och tabell 10.14). Statsskulden ökade även nominellt under 2009 med nära 90 miljarder kronor jämfört med 2008. Ökningen i följs motsvaras av det lån om 95 miljarder kronor som Riksgäldskontoret tog upp för Riksbankens räkning för att stärka valutaservisen. Den kraftiga konjunkturnedgången som inleddes i slutet av 2008, i kombination med finanspolitiska stimulanser, bidrog också till lägre inkomster och högre utgifter för staten.

Diagram 10.6 Statsskuldens utveckling 2000–2014

Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar

Redan 2010 minskar statsskulden åter, både nominellt och uttryckt som andel av BNP. Det förbättrade läget i ekonomin med god tillväxt och minskande arbetslöshet bidrar till att lånebehovet snabbt minskar från 2009 års höga nivå. Dock är lånebehovet positivt i år, vilket i sig innebär en ökad statsskuld. Att statsskulden minskar trots ett budgetunderskott 2010 beror i huvudsak på kronförstärkningen och därmed en lägre värdering av statsskulden i utländsk valuta.

Från och med 2011 bidrar ett positivt budgetsaldo till att statsskulden minskar, både nominellt och som andel av BNP. Skuldkvoten, dvs. statsskulden uttryckt som andel av BNP, beräknas till 21,1 procent 2014 vilket är den lägsta på 40 år. Utöver konjunkturåterhämtningen bidrar även det beräkningstekniska antagandet om försäljningar av statens innehav av aktier i noterade och onoterade bolag till detta. De antagna försäljningarna minskar lånebehovet med 25 miljarder kronor per år 2011–2014 och minskar sammantaget statsskulden med 100 miljarder kronor t.o.m. 2014.

Tabell 10.14 Statsskuldens förändring 2009–2014

Miljarder kronor

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Okonsoliderad stats- skuld vid ingången av året	1 119	1 189	1 183	1 146	1 099	998
Förändring av okonsoliderad statsskuld	70	-6	-37	-47	-101	-136
varav:						
Lånebehov ¹	176	27	-6	-47	-103	-139
Skulddispositioner m.m. ²	-106	-33	-31	0	2	3
Okonsoliderad statsskuld³	1 189	1 183	1 146	1 099	998	862
Eliminering av myndigheters innehav av statspapper	-40	-44	-27	-28	-28	-28
Statsskuld vid årets slut⁴	1 149	1 139	1 119	1 071	970	834
Statsskuld förändring ⁵	88	-10	-20	-48	-101	-136
Statsskuld i procent av BNP	37,0	34,6	32,4	29,7	25,7	21,1

Anm.: Beloppen är avrundade och överensstämmer därför inte alltid med summan.

¹ Identiskt med statens budgetsaldo med omvänt tecken.

² Utgörs bl.a. av realiserade 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.

³ I den okonsoliderade statsskulden ingår statliga myndigheters innehav av statspapper.

⁴ Här avses konsoliderad statsskuld vilket innebär att statliga myndigheters innehav av statspapper räknats bort.

⁵ Avser statsskuld förändring beräknad på den konsoliderade statsskulden.

Källor: Riksgäldskontoret och egna beräkningar.

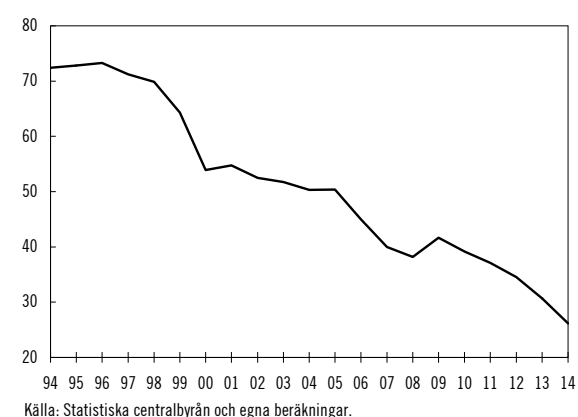
10.3.4 Den konsoliderade bruttoskulden ("Maastrichtskulden") minskar under prognosperioden

Den konsoliderade bruttoskulden definieras av EU-regler och används vid bedömningen av medlemsländernas offentliga finanser. För svenska förhållanden innebär definitionen att skulden består av statsskulden och den kommunala sektorns skulder på kapitalmarknaden med avdrag för AP-fondernas innehav av statsobligationer.

Efter att ha minskat som andel av BNP sedan 1995 ökade den konsoliderade bruttoskulden till 41,7 procent av BNP 2009 (se diagram 10.7).

Diagram 10.7 Den konsoliderade bruttoskulden

Procent av BNP.



I tabell 10.15 redovisas de olika delsektorens bidrag till bruttoskulden.

Tabell 10.15 Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld

Miljarder kronor, procent av BNP. Utfall för 2009 och prognos för 2010–2014.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Staten	1153	1149	1130	1082	980	844
Kommunsektorn	168	169	180	193	207	219
ÅP-systemet	-25	-30	-30	-30	-30	-30
Offentlig sektor	1295	1288	1280	1244	1157	1033
Procent av BNP	41,7	39,1	37,1	34,5	30,7	26,2

Anm.: Statens bidrag till offentliga sektorns bruttoskuld avviker något från statsskulden som den redovisas av Riksgäldskontoret.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den konsoliderade bruttoskulden minskar nominellt under 2010 och 2011 trots underskotten i det finansiella sparandet. Det beror på att statsskulden minskar till följd av förstärkningen av kronan, samt för 2011 även av de antagna försäljningarna av statens aktieinnehav. Därtill väntas AP-fonderna öka sitt innehav av statsobligationer under 2010. Från och med 2012 bidrar även överskotten i det finansiella sparandet till att skulden fortsätter att minska. Sammantaget beräknas skulden minska med 262 miljarder kronor mellan 2009 och 2014. Av minskningen är 100 miljarder kronor en följd av antagna försäljningar av statens aktieinnehav.

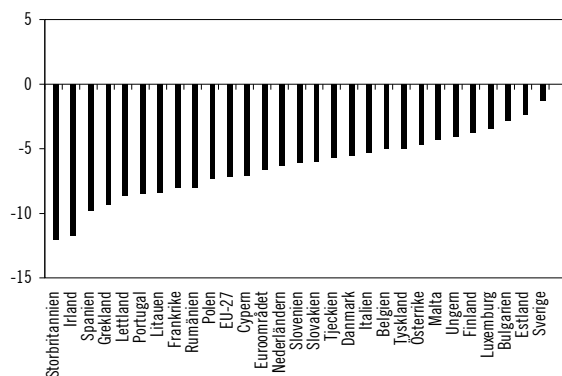
Den starka BNP-tillväxten under prognosperioden bidrar till att skulden minskar till 26,2 procent av BNP 2014.

10.4 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 våren 2010 beräknas den offentliga sektorns finansiella sparande försämrats med ca 5 procent av BNP mellan 2008 och 2010 för EU-länderna och euroområdet. Då de flesta länderna hade underskott 2008 är det endast Sverige, Estland och Bulgarien som klarar underskottsgränsen inom EU på 3 procent av BNP 2010 (se diagram 10.8).

Diagram 10.8 Den offentliga sektorns finansiella sparande 2010 i EU länderna

Procent av BNP.

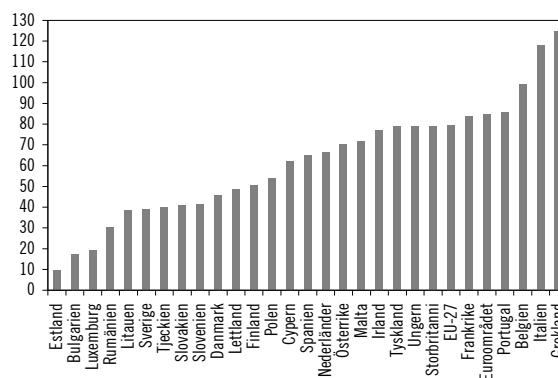


Källor: EU-kommissionen och egna beräkningar.

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-länderna beräknas skulden mellan 2008 och 2010 öka med ca 18 procent av BNP till nära 80 procent av BNP. För euroområdet väntas skulden 2010 uppgå till nära 85 procent av BNP. Emellertid skulle 13 länder fortfarande ha en skuld som ligger under referensvärdet på 60 procent av BNP. Grekland och Italien väntas få en skuld som 2010 överstiger 100 procent av BNP (se diagram 10.9).

Diagram 10.9 Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld 2010

Procent av BNP.



Källor: EU-kommissionen och egna beräkningar.

10.5 Jämförelse med prognosen i 2010 års ekonomiska vårproposition

10.5.1 Den offentliga sektorns finansiella sparande starkare än beräknat i 2010 års ekonomiska vårproposition

Den offentliga sektorns finanser beräknas bli starkare än prognosen i 2010 års ekonomiska vårproposition. Det finansiella sparandet har reviderats upp med 25 miljarder kronor för 2010. För 2011–2014 har sparandet reviderats upp med mellan 19 och 30 miljarder kronor per år, trots att nu förslagna reformer belastar sparandet årligen med ca 10 miljarder kronor (se tabell 10.16).

Förbättringen av de offentliga finanserna beror huvudsakligen på högre BNP-tillväxt och bättre utveckling på arbetsmarknaden än vad som beräknades i 2010 års ekonomiska vårproposition. Det leder till högre skatteinkomster och lägre utgifter för arbetslösheten.

Förstärkningen av den offentliga sektorns finansiella sparande påverkar främst staten och i viss mån ålderspensionssystemet. Den kommunala sektorns finansiella sparande påverkas mindre av högre skatteintäkter då konsumtionsutgifterna förutses höjas i motsvarande grad. Därtill kommer den förändring i nationalräkenskaperna av redovisningen av pensionskostnader, som reducerar sparandet (se avsnitt 10.2.3).

Tabell 10.16 Aktuell prognos och förändringar jämfört med 2010 års ekonomiska vårproposition

Miljarder kronor, procent av BNP. Prognos för 2010–2014.

	2010	2011	2012	2013	2014
Finansiellt sparande					
VÅP2010	-67	-32	14	49	84
<i>procent av BNP</i>	<i>-2,1</i>	<i>-1,0</i>	<i>0,4</i>	<i>1,3</i>	<i>2,2</i>
Förändringar					
Inkomster	29	13	20	28	31
Skatter	27	12	19	25	28
Övriga inkomster	2	1	1	2	3
Utgifter	4	-6	-3	-1	1
Kommunal konsumtion	3	6	7	8	7
Ålderspensioner	0	-3	-2	-3	-5
Övriga primära utgifter	-7	-10	-3	-1	1
Ränteutgifter	7	2	-4	-4	-2
Finansiellt sparande	25	19	23	28	30
<i>procent av BNP</i>	<i>0,8</i>	<i>0,6</i>	<i>0,6</i>	<i>0,7</i>	<i>0,7</i>
Staten	20	14	26	32	31
Ålderspensions systemet	3	4	2	1	4
Kommunsektorn	2	1	-4	-5	-5
Finansiellt sparande					
BP2011	-41	-14	38	77	115
<i>procent av BNP</i>	<i>-1,3</i>	<i>-0,4</i>	<i>1,0</i>	<i>2,0</i>	<i>2,9</i>

Källa: Egna beräkningar.

10.5.2 Statsbudgetens saldo jämfört med 2010 års ekonomiska vårproposition

Jämfört med 2010 års ekonomiska vårproposition är prognoserna för budgetsaldot uppreviderade samtliga år. Sedan i våras har det ekonomiska läget förbättrats, vilket är fördelaktigt för både statens inkomster och utgifter. Inkomsterna är mer konjunkturkänsliga än utgifterna och de beräknas bli 20–40 miljarder kronor högre per år än den bedömning som gjordes i 2010 års ekonomiska vårproposition. Förändringen förklaras till största del av högre förväntade skatter på kapital och konsumtion. De reformer regeringen presenterar i denna budgetproposition höjer statens utgifter. Därav svarar höjda statsbidrag till den kommunala sektorn till följd av sänkt skatt för pensionärer genom höjt grundavdrag för 7,5 miljarder kronor per år (se tabell 4.5) Samtidigt medför det förbättrade ekonomiska läget ett minskat utgiftstryck. Sammantaget innebär det att

revideringarna av utgifterna är lägre än revideringen av inkomsterna jämfört med vad som beräknades i 2010 års ekonomiska vårproposition (se tabell 10.17).

Tabell 10.17 Förändring av statsbudgetens saldo 2010–2014 jämfört med 2010 års ekonomiska vårproposition

Miljarder kronor

	2010	2011	2012	2013	2014
Statsbudgetens saldo i 2010 års ekonomiska vårproposition	-63	-8	18	69	108
Inkomster	19	24	25	33	37
Utgifter m.m.	-17	10	-4	-1	7
Utgifter exkl. statskulturräntor	-6	8	9	6	10
Statskulturräntor	-4	-5	-13	-9	-3
Riksgäldskontorets nettoutlåning m.m.	-7	6	0	2	0
Kassamässig korrigerig	0	1	0	0	0
Förändring av statsbudgetens saldo	36	14	29	34	31
Statsbudgetens saldo i budgetpropositionen för 2011	-27	6	47	103	139

Anm.: Beloppen är avrundade och överensstämmer därför inte alltid med summan.

Källa: Egna beräkningar.

Jämfört med 2010 års ekonomiska vårproposition har Riksgäldskontorets nettoutlåning reviderats ner med 7 miljarder kronor 2010 och upp med 6 miljarder kronor 2011. En del av lånet till Lettland antas nu senareläggas till 2011, vilket sänker utlåningen i år och höjer den med motsvarande belopp 2011. Därtill har aktieutdelningen från OAB tillfälligt placerats på ett konto i Riksgäldskontoret. Motsvarande belopp tas ut från kontot 2011 för att betalas in till statsbudgeten på inkomsttitel.

10.6 Beräkning av den offentliga sektorns utgifter

Regeringens bedömning: Det saknas behov av att beräkna ett särskilt utgiftstak för den offentliga sektorn.

Skälen för regeringens bedömning: I samband med att det som senare kom att bli utgiftstaket för staten infördes betonades vikten av att hela den offentliga sektorn inkluderades i

utgiftstaket, bl.a. för att det är de samlade offentliga utgifterna som på sikt är avgörande för skatteuttagets nivå (prop. 1994/95:150 sid. 54).

När utgiftstaket senare definierades omfattade det emellertid inte hela den offentliga sektorn, utan endast den statliga sektorn (exklusive räntorna på statsskulden) och socialförsäkringssystemet utanför statsbudgeten. Mot bakgrund av kommunernas och landstingens självstyre gjorde regeringen bedömningen att utgiftstaket måste ges en annan innebörd för kommunsektorn än för staten, som bl.a. innebär att de själva fattar beslut om sina utgifter. Det är kommunallagens (1991:990) föreskrift om god ekonomisk hushållning samt balanskravet i det finanspolitiska ramverket som utgör en restriktion för den kommunala ekonomin. Ett nominellt tak för de kommunala utgifterna bedömdes därför inte vara en adekvat lösning. I stället föreslog regeringen att riksdagen skulle godkänna en beräkning av de kommunala utgifterna givet kommunernas ekonomiska förutsättningar och godkänna regeringens beräkning av ett utgiftstak för den offentliga sektorn (prop. 1995/96:150 s. 57).

Regeringen har tidigare anfört att den är tveksam till om beräkningen av utgiftstaket för den offentliga sektorn fyller någon funktion och att takets existens ska utredas inom Finansdepartementets översyn för det finanspolitiska ramverket. Riksrevisionen har rekommenderat att taket för offentlig sektor avskaffas (RiR 2007:22).

Utgiftstaket för den offentliga sektorn är en summa av utgiftstaket för staten, som är en utgiftsbegränsning, och en prognos av utgifterna i kommuner och landsting. Taket är således endast en beräkning eftersom det förändras när de kommunala utgifterna räknas om. Därmed tillför inte taket för den offentliga sektorns utgifter någon ytterligare restriktion inom det budgetpolitiska ramverket, utöver utgiftstaket för staten.

Vidare redovisas de delar som tillsammans utgör taket för den offentliga sektorns utgifter enligt olika definitioner. Utgiftstaket för staten redovisas enligt statsbudgetens uppställning, vilken till övervägande del är en kassamässig

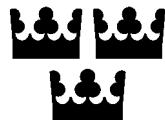
redovisning.⁷¹ Utgifterna i kommuner och landsting redovisas enligt NR, vilket är en mer kostnadsässig redovisning. En studie av de totala offentliga utgifterna samt utgifterna i respektive delsektor görs bättre i jämförbara nationalräkenskapstermer.

Regeringen anser mot denna bakgrund att det saknas behov av att beräkna ett särskilt utgiftstak för hela den offentliga sektorn.

⁷¹ Utom myndigheternas förvaltningsutgifter som fr.o.m. 2009 budgeteras och redovisas på kostnadsässig grund.

11

Lån, garantier och bemyndiganden



11 Lån, garantier och bemyndiganden

Sammanfattning

- Den totala låneramen för investeringar i anläggningstillgångar som används i statens verksamhet föreslås uppgå till 33,0 miljarder kronor 2011, vilket är en ökning med 0,5 miljarder kronor jämfört med 2010.
 - Den totala kreditramen för rörelsekapital föreslås uppgå till 21,3 miljarder kronor, vilket är en ökning med 1,5 miljarder jämfört med 2010.
 - För 2011 föreslår regeringen beställningsbemyndiganden som uppgår till totalt 307,5 miljarder kronor, vilket är en ökning med 31,4 miljarder kronor jämfört med 2010.
-

I detta avsnitt redovisas lån, garantier och bemyndiganden. Avsnittet inleds med att regeringen lämnar förslag om en total låneram och räntekontokredit för 2011 för statens egen verksamhet. Därefter redovisas övrig utlåning från Riksgäldskontoret, statliga garantier och beställningsbemyndiganden. Avslutningsvis lämnar regeringen förslag om bemyndigande om överskridande av ramanslag.

11.1 Finansiering av anläggningstillgångar och rörelsekapital

Enligt lagen (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen) fastställer riksdagen årligen en

total låneram i Riksgäldskontoret för investeringar i anläggningstillgångar som används i statens verksamhet (20 §). Vidare fastställer riksdagen årligen en total kreditram i Riksgäldskontoret för att täcka behovet av rörelsekapital i statens verksamhet (21 §).

11.1.1 Låneramar för 2011

Regeringens förslag: Regeringen får för 2011 besluta om lån i Riksgäldskontoret för investeringar i anläggningstillgångar som används i statens verksamhet intill ett belopp av 33 000 000 000 kronor.

I tabell 11.1 redovisas för varje utgiftsområde beräknade sammanlagda låneramar för investeringar i anläggningstillgångar i statens verksamhet för 2011. Den totala låneramen avser summan av lån för detta ändamål som regeringen via myndigheterna högst får ha i Riksgäldskontoret under 2011.

Beloppen för respektive utgiftsområde är preliminära eftersom regeringen normalt fattar beslut om respektive myndighets låneram i samband med regleringsbrev. Summan per utgiftsområde innefattar också tidigare tagna lån. Regeringen beräknar att det behövs en total låneram på 33 miljarder kronor för 2011, varav ca 0,1 miljarder kronor initialt inte kommer att fördelas till myndigheterna.

Jämfört med den låneram som riksdagen beslutat för 2010 innebär förslaget till låneram för 2011 en ökning med 0,5 miljarder kronor

eller 1,5 procent. Den genomsnittliga öknings-takten för låneramen under perioden 2003–2010 har uppgått till ca 4,3 procent per år.

Myndigheternas totala skuld avseende investeringar i anläggningstillgångar uppgick till 24,1 miljarder kronor vid halvårsskiftet 2010, vilket är ca 0,5 miljarder kronor mer än vid samma tidpunkt ett år tidigare.

Tabell 11.1 Låneram för 2011

Miljoner kronor

Utgiftsområde ¹	Ram 2010 i regleringsb rev	Skuld 30/6 2010	Preliminär låneram 2011
1 Rikets styrelse ²	1 272	799	1 269
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning ³	631	391	557
3 Skatt, tull och exekution	1 600	1 419	1 700
4 Rättsväsendet	5 313	3 672	5 638
5 Internationell samverkan	23	10	23
6 Försvar och samhällets krisberedskap	8 476	6 522	8 308
7 Internationellt bistånd	132	80	119
8 Migration	286	186	254
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	401	273	414
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	2 320	1 805	2 020
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	250	145	190
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	6	2	6
13 Integration och jämställdhet	10	6	10
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	499	305	539
15 Studiestöd	130	82	140
16 Utbildning och universitetsforskning	5 447	4 185	5 845
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	611	513	672
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	554	334	538
20 Allmän miljö- och naturvård	124	72	124
21 Energi	23	23	25
22 Kommunikationer	3 034	2 217	3 101
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	958	829	1 130
24 Näringsliv	302	186	238
Ej fördelat			140
Summa	32 401	24 055	33 000

Anm.: Låneramen för Sjunde AP-fonden behandlas separat och ingår därför inte i tabellen.

¹ Låneramarna har fördelats till de utgiftsområden som de tillhör i statsbudgeten för 2011

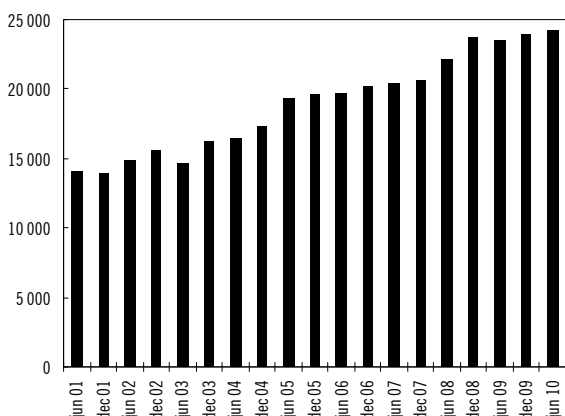
² Exklusive Riksdagsförvaltningen och Riksdagens ombudsmän.

³ Exklusive Riksrevisionen.

Källa: Riksgäldskontoret och egna beräkningar.

Diagram 11.1 Myndigheternas investeringslån juni 2000–juni 2009

Miljoner kronor



Källa: Riksgäldskontoret och egna beräkningar.

Diagram 11.1 visar utvecklingen av lånevolymer sedan juni 2001.

Tabell 11.2 Investeringslån och låneramar 2002–2010

Miljoner kronor

	Lån 30/6	Låneram	Nyttjandegrad 30/6
2002	14 878	22 500	66%
2003	14 618	23 500	62%
2004	16 494	25 000	66%
2005	18 594	26 500	70%
2006	19 752	28 000	71%
2007	20 384	28 500	72%
2008	22 155	30 300	73%
2009	23 559	31 700	74%
2010	24 055	32 500	74%

Källa: Riksgäldskontoret och egna beräkningar.

Som framgår av tabell 11.2 har lånevolymer ökat med 9,2 miljarder kronor sedan 2002, medan nyttjandegraden ökat med 8 procentenheter till 74 procent. Det bör också observeras att upplåningen i regel ökar under det andra halvåret, varför nyttjandegraden som redovisas ovan i regel är lägre än nyttjandegraden vid utgången av respektive år. Regeringen målsättning är att nyttjandegraden ska fortsätta att öka i förhållande till den begärda låneramen, i enlighet med vad finansutskottet anfört (bet. 2009/10:FiU1).

11.1.2 Räntekontokrediter för 2011

Regeringens förslag: Regeringen får för 2011 besluta om krediter för myndigheternas räntekonton i Riksgäldskontoret intill ett belopp av 21 300 000 000 kronor.

Myndigheterna placerar överskottslikviditet och finansierar sitt behov av rörelsekapital i Riksgäldskontoret. Respektive myndighet har för dessa ändamål ett räntekonto med kredit. Storleken på räntekontokrediterna varierar, men ligger normalt i intervallet 5–10 procent av summan av respektive myndighets anslag, bidrag och avgiftsinkomster. Beräknade kreditramar för 2011 redovisas per utgiftsområde i tabell 11.3 tillsammans med totalt saldo och bruttoskuld på räntekontona per den 30 juni 2010. Vid beräkningen av bruttoskulden ingår endast de myndigheter som hade ett negativt saldo på räntekontot och som därmed utnyttjat sin kredit.

Regeringen föreslår att summan av kreditramarna för myndigheternas räntekonton får uppgå till högst 21,3 miljarder kronor för 2011, varav 0,2 miljarder kronor initialt inte kommer att fördelas till myndigheterna. Den föreslagna totala ramen är ökad med 1,5 miljarder kronor jämfört med den ram som riksdagen beslutat för 2010.

Av den första kolumnen i tabell 11.3 framgår att flera myndigheter under respektive utgiftsområde vid halvårsskiftet 2010 hade en betydande inlåning på sina räntekonton. En anledning till att inlåningen är större än utlåningen är det anslagssparande som myndigheterna har byggt upp. Det kan också bero på att det för den avgiftsfinansierade verksamheten uppstår en likviditet som placeras på räntekontot. Ett exempel på att det är vanligt att myndigheterna har större inlåning än utlåning är att endast 19 av de 217 myndigheter som har räntekonton med kredit i Riksgäldskontoret utnyttjade sin kredit per den 30 juni 2010. Dock utnyttjade 56 myndigheter sin kredit någon gång under året och då särskilt strax före utbetalningarna till räntekontot. Merparten av myndigheterna har dock stadigvarande överskottslikviditet på sina räntekonton.

Tabell 11.3 Räntekontokreditram för 2011

Miljoner kronor

Utgiftsområde ¹	Saldo 30/6 2010 ²	Bruttoskuld 30/6 2010	Preliminär kreditram 2011
1 Rikets styrelse ³	-721	0	708
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning ⁴	-1 397	8	460
3 Skatt, tull och exekution	-638	0	931
4 Rättsväsendet	-996	371	3 488
5 Internationell samverkan	0	0	3
6 Försvar och samhällets krisberedskap	-1 007	0	3 696
7 Internationellt bistånd	6	55	52
8 Migration	-22	0	21
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	-457	141	407
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	-638	0	737
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	923	923	1 253
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	-5	0	5
13 Integration och jämställdhet	-2	0	9
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	-283	1	556
15 Studiestöd	-108	0	75
16 Utbildning och universitetsforskning	-20 695	0	3 080
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	-221	35	276
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	-1 048	60	407
20 Allmän miljö- och naturvård	-176	0	28
21 Energi	-29	0	23
22 Kommunikationer	-4 787	191	4 151
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	-1 121	46	375
24 Näringsliv	-223	1	195
Ej fördelat			176
Summa	-33 644	1 831	21 300

Ann.: Räntekontokrediterna för Sjunde AP-fonden behandlas separat och ingår därför inte i tabellen.

¹ Räntekontokrediterna har fördelats till de utgiftsområden som de tillhör i statsbudgeten för 2011.

² Ett negativt belopp för saldo den 30 juni 2010 innebär en behållning i Riksgäldskontoret.

³ Exklusive Riksdagsförvaltningen och Riksdagens ombudsmän.

⁴ Exklusive Riksrevisionen.

Källa: Riksgäldskontoret och egna beräkningar.

11.1.3 Övrig utlåning från Riksgäldskontoret

Av 23 § budgetlagen följer att riksdagen för en viss myndighet eller för viss anskaffning kan besluta att finansiering ska ske på annat sätt än genom ovan beskrivna låne- och kreditramar.

Totalt uppgick denna utlåning i Riksgäldskontoret till 214,3 miljarder kronor den 30 juni 2010. Centrala studiestödsnämndens kredit för

studie- och hemutrustningslån är störst och uppgick till 162,4 miljarder kronor. I tabell 11.4 presenteras en översikt av övriga kreditramar i Riksgäldskontoret. Utöver den utlåning som framgår av tabellen hade Riksgäldskontoret vid halvårsskiftet 2010 även lånat ut 94,3 miljarder kronor till Riksbanken för att tillgodose behovet av en valutaserv.

Förslagen till beslut om nya eller ändrade ramar för övrig utlåning från Riksgäldskontoret återfinns inom respektive utgiftsområde.

Tabell 11.4 Övriga kreditramar 2011

Miljoner kronor

Myndighet/verksamhet	Skuld 30/6 2010 ¹	Kreditram 2011
7:e AP-fonden	157	190
A-train AB	1 000	1000
Botniabanan AB	16 378	18 000
Centrala studiestödsnämnden	162 388	172 300
Civila flygutvecklingsprojekt	501	1 110
Exportkreditnämnden	-1 705	obegränsad
Fortifikationsverket	8 153	9 700
Försvarets materielverk	1 184	15 500
Försvarexportmyndigheten		3 000
Kammarkollegiet	-515	355
Luftfartsverket		1 500
Lån till Lettland		6 892
Lån till Island	2 426	4 765
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap		500
Pensionsmyndigheten	519	9 000
Radiotjänst i Kiruna	-798	700
Riksgäldskontoret	-2 146	obegränsad
Sjöfartsverket	-401	335
Skatteverket		obegränsad
Socialstyrelsen	255	350
Statens bostadskreditnämnd	-2 091	obegränsad
Statens fastighetsverk	10 298	12 000
Statens järnvägar	3 171	5 000
Statens pensionsverk	-49	100
Svensk-Danska broförbindelsen		
SVEDAB AB ²	4 666	3 361
Svenska kraftnät	1 038	5 000
Svensk exportkredit AB		100 000
Swedavia AB	3 240	2 313
Trafikverket	6 643	20 380
Summa	214 312	

Anm.: Affärsverk har även möjlighet att låna utanför Riksgäldskontoret.

¹ Visar nettot av skulden för de myndigheter som har flera kreditramar.

² Kreditramen för Svensk-Danska broförbindelsen SVEDAB AB anges exklusive mervärdesskatt medan skulden anges inklusive mervärdesskatt (prop. 1996/97:161, bet. 1997/98:TU6, rskr. 1997/98:32).

Källa: Riksgäldskontoret och egna beräkningar.

11.2 Statliga garantier

Statens garantiåtaganden omfattar insättningsgarantin och investerarskyddet, garantier till banker, kreditgarantier, garantier om tillförsel av kapital samt pensionsgarantier. En samlad och utförlig redovisning av den statliga garanti-verksamheten ges i skrivelsen Årsredovisning för staten 2009 (skr. 2009/10:101). I tabell 11.5 redovisas omfattningen av de statliga garantiåtagandena per den 30 juni 2010 och en översiktlig sammanställning över begärda garantiramar 2011. Förslagen till beslut om garantiramar återfinns inom respektive utgiftsområde.

Tabell 11.5 Garantiramar och utfärdade garantier

Miljoner kronor

	Av riksdagen beslutade garantiramar	Utfärdade garantier 30/6 2010	Begärda garantiramar för 2011i BP 11
Riksgäldskontoret			
Insättningsgarantin	Obegränsad ¹	947 646 ²	
Investerarskyddet	Obegränsad ³	Uppgift saknas	
Garantier till banker m.fl. för skuldförbindelser	Obegränsad ⁴	196 051	
Kreditgaranti till AB Svensk Exportkredit för upplåning	250 000 ⁵	0	250 000
Kreditgarantier till företag i fordonsklustret för lån i Europeiska investeringsbanken för omställning till grön teknologi m.m.	20 000	1 397 ⁶	20 000
Kreditgarantier till Öresundsbrokonsortiets upplåning	Obegränsad	27 465	
Nordiska investeringsbanken, garantier för projektinvesteringsslån	6 418 ⁷	6 418	
Nordiska investeringsbanken, garantier för miljöinvesteringsslån	992 ⁷	345	992 ⁷
Pensionsgarantier	30 000	8440 ⁸	
Kreditgarantier till UD-anställda	50	1	
Exportkreditnämnden			
Exportkreditgarantier	500 000	313 000	500 000
Investeringsgarantier	10 000	0	10 000
Biståndsverksamhet			
Sidas biståndsgarantier och garantier för lån inom ramen för Lomé IV Bis och Cotonou-avtalet	5 395	3 859	10 220
Statens bostadskreditnämnd			
Kreditgarantier för ny- och ombyggnad av bostäder, av lösen av kommunala borgensåtaganden samt för lån som kooperativa hyresrättsföreningar tar upp vid förvärv av fastigheter för ombildning till kooperativ hyresrätt	10 000	2 425 ⁹	10 000
Kreditgarantier till kreditinstitut som lånar ut pengar till enskilda för förvärv av bostad (förvärvsgarantier)	5 000	0,1	5 000
Garantikapital¹⁰		99 726	
Summa		1 606 773	

¹Regleras i lagen (1995:1571) om insättningsgaranti.²Åtagandet för insättningsgarantin avser 2010. Maximalt ersättningsbeloppet 50 000 euro per kund och bank.³Regleras i lagen (1999:158) om investerarskydd.⁴Regleras i lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut. Regeringen har genom förordningen (2008:819) om statliga garantier till banker m.fl. beslutat en garantiram på 1 500 miljarder kronor.⁵Av riksdagen beslutad garantiram, regeringen har valt att inte vidarefördela garantin till Riksgäldskontoret.⁶Gäller Saab Automobile AB, uppgår till 146 000 000 EUR. Omräkningen till SEK är gjord med slutkursen för EUR 30/6-2010, 9,5682.⁷Garantiramen för projektinvesteringsslån uppgår till 670 755 434 euro och garantiramen för miljöinvesteringsslån uppgår till 103 720 437 euro (prop. 2003/04:162, bet. 2004/05:FiU15, rskr. 2004/05:16). Omräkningen till kronor är gjord med slutkursen för euro 30/6-2010, 9,5682.⁸Åtagandet för pensionsgarantier avser 2010. Omfattar utarbetade avtalspensioner för de som var anställda när statliga myndigheter bolagiserats, t.ex. Posten, Akademiska hus och Sveaskog.⁹Av det totala beloppet avser 197 151 272 kronor garantier för lån under byggtiden. Garantibeloppet för denna del ökar i takt med att bygget fortskrider. Det totala garantibeloppet för dessa garantier är 584 963 000 kronor. Differensen mellan utstående och utlovade garantibelopp är därmed 387 811 728 kronor.¹⁰Utgörs av garantiåtaganden, i USD, SEK och SDR, gentemot Afrikanska utvecklingsbanken, Asiatiska utvecklingsbanken, Europarådets utvecklingsbank, Europeiska utvecklingsbanken, Europeiska investeringsbanken, Internationella återuppbyggnads- och utvecklingsbanken, Interamerikanska utvecklingsbanken, Multilaterala investeringsgarantiorganet samt Nordiska investeringsbanken.

Källor: Utfallsbeloppen är hämtade från Riksgäldskontoret, Exportkreditnämnden, Sida och Statens bostadskreditnämnd.

Statens utestående garantiåtaganden, exklusive garantikapital, hade fram till den 30 juni 2010 ökat med 39 miljarder kronor jämfört med vad som redovisades i skrivelsen Årsredovisning för staten 2009. Ökningen är till stor del hänförlig till insättningsgarantin som ökat med 61 miljarder kronor och Exportkreditnämndens exportkreditgarantier som ökat med 49 miljarder kronor. En ny post är garantin för Saab Automobiles lån från Europeiska investeringsbanken på 1,4 miljarder kronor. Garantier till banker m.fl. har samtidigt minskat med 75 miljarder kronor. Att garantikapitalet (se tabell 11.5) inte inkluderas i jämförelsen beror på att det inte omfattas av garantimodellen (jfr skr. 2009/10:101 s. 217).

Sedan den 1 januari 1998 ställs krav på kostnadstäckning i hanteringen av statliga garantier. Detta innebär att risken i varje garanti-engagemang eller grupp av engagemang ska beräknas. Utifrån detta bestäms en avgift för garantin som debiteras garantitagaren. Riksdagen kan emellertid besluta att en lägre eller ingen avgift ska debiteras för ett visst åtagande. Till den del full kostnadstäckning inte erhålls från garantitagaren är det fråga om en statlig subvention som ska belasta ett anslag. Avgifts-inkomster och i förekommande fall anslagsmedel motsvarande subventionen förs till ett konto, en garantireserv, i Riksgäldskontoret. Till reserven förs också eventuella återvinningar från tidigare infriade garantier. Reservan finansierar garantiverksamhetens administration och utfall. Garantiverksamheten ska på lång sikt vara självbärande.

Tillgångarna i garantiverksamheten, exklusive Exportkreditnämndens exportkrediter, bestod vid halvårsskiftet 2010 i huvudsak av 22 miljarder kronor avseende insättningsgarantin och 31 miljarder kronor avseende stabilitetsfonden.

I tabell 11.6 presenteras en översikt avseende de anslag som under 2010 finansierar avsättningar till garantireserven eller infrianden av garantiåtaganden. Regeringens förslag återfinns under respektive utgiftsområde.

Tabell 11.6 Anslag vars ändamål 2011 omfattar garantiverksamhet

UO	Anslag	Garantiåtagande
2	1:14 Vissa garanti- och medlemsavgifter	A/O dom Shvetsii Vissa internationella finansieringsinstitut
7	1:1 Biståndsverksamhet	Garantier för u-krediter, fristående garantier samt systemet för finansiering av utvecklingslån och garantier ¹
16	2:10 Stockholms universitet: Forskning och forskarutbildning 2:18 Kungl. Tekniska högskolan: Forskning och forskarutbildning	Fysikhuset Stockholm KB
22	1:2 Banhållning	Arlandabanan Infrastructure AB
26	1:5 Garantier för vissa utländska instituts insättningar m.m.	Utländska instituts filialer i Sverige

¹För garantier utställda till offentliga motparter, uttas premier upp till 6 procent av garantibeloppet av garantitagaren. Resterande belopp subventioneras från anslaget 1:1 Biståndsverksamhet.

11.3 Beställningsbemyndiganden

Enligt 12 § budgetlagen får regeringen, för det ändamål och med högst det belopp som riksdagen bestämmer, beställa varor eller tjänster samt besluta om bidrag, ersättning, lån eller liknande som medför utgifter under senare budgetår än det statsbudgeten avser.

Under de olika utgiftsområdena motiverar regeringen behovet av och föreslår att riksdagen ska lämna nödvändiga bemyndiganden. I anslagsavsnitten för de olika utgiftsområdena redovisas tabeller med information om bl.a. nya och infriade åtaganden under 2009–2011.

I tabell 11.7 görs en sammanfattning av begärda bemyndiganden för 2011. I kolumnen Ingående åtaganden redovisas de åtaganden som staten vid ingången av 2011 beräknas ha i form av beställningar av varor och tjänster, beslut om bidrag m.m. I nästa kolumn anges de nya åtaganden av denna typ som staten förväntas ikläda sig under 2011. Kolumnen Infriade åtaganden visar åtaganden som förväntas bli betalda under 2011 och som regeringen ingått tidigare år. Kolumnen Utestående åtaganden utgör summan av ingående och nya åtaganden minus infriade åtaganden. I den sista kolumnen, Begärda bemyndiganden, redovisas omfattningen av de bemyndiganden som regeringen begär under de olika utgiftsområdena i denna

proposition. Bemyndigandena innebär att riksdagen medger att regeringen får ikläda staten åtaganden som innebär utgifter efter 2011. Åtagandena innebär i många fall utgifter både 2012 och flera år därefter.

Av tabell 11.7 framgår att regeringen begär bemyndiganden om totalt 307,5 miljarder kronor. Jämfört med de beställningsbemyndiganden som riksdagen lämnat i enlighet med förslagen i budgetpropositionen för 2010, innebär förslagen för 2011 en ökning med 31,4 miljarder kronor, eller 11,4 procent, men i förändringen ingår både stora ökningar och minskningar. Merparten av ökningen kan hänföras till utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap och utgiftsområde 22 Kommunikationer.

Härutöver begär regeringen bemyndigande att ikläda staten högst det utgiftsåtagande som följer av EU-budgeten för 2011 (se utgiftsområde 27 Avgiften till Europeiska gemenskapen, avsnitt 3).

För anslaget 2:5 *Gemensam radiokommunikation för skydd och säkerhet* under utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap begärs inget bemyndigande för 2011 eftersom nya åtaganden inte kommer att ingås. Vid utgången av 2011 kommer det dock fortfarande att finnas utestående åtaganden som beräknas uppgå till 15 miljarder kronor.

Tabell 11.7 Sammanfattande redovisning av beställningsbemyndiganden avseende 2011

Miljoner kronor

Utgiftsområde	Ingående åtaganden 2011	Nya åtaganden 2011	Infriade åtaganden 2011	Utestående åtaganden 2011	Begärda bemyndiganden 2011
1 Rikets styrelse	170	185	170	185	185
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	30	75	30	75	75
5 Internationell samverkan	118	110	78	150	155
6 Försvar och samhällets krisberedskap	54 952	20 491	14 990	60 452	60 590
7 Internationellt bistånd	58 149	11 196	14 902	54 444	54 632
8 Migration	330	250	140	440	440
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	1 282	851	757	1 376	1 396
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	2 029	18	1 018	1 029	1 029
13 Integration och jämställdhet	53	1 390	41	1 401	1 455
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	17 589	10 750	9 863	18 476	18 479
15 Studiestöd	7	7	7	7	7
16 Utbildning och universitetsforskning	12 934	7 734	6 972	13 695	14 154
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	406	267	251	422	447
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	70	40	25	85	85
19 Regional tillväxt	6 270	2 665	2 704	6 232	6 550
20 Allmän miljö- och naturvård	3 161	1 748	1 595	3 314	3 556
21 Energi	3 846	2 295	1 872	4 269	5 533
22 Kommunikationer	111 741	28 270	19 899	120 112	125 015
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	9 920	4 483	5 139	9 264	9 264
24 Näringsliv	4 493	1 747	1 926	4 313	4 405
Summa:	287 550	94 572	82 379	299 741	307 452

Anm: Beloppen är avrundade och överensstämmer därför inte alltid med summan.

11.4 Bemyndigande för ramanslag

Regeringens förslag: Regeringen bemyndigas att under 2011 besluta att ett ramanslag som inte avser förvaltningsändamål får överskridas om

1. ett riksdagsbeslut om anslag på tilläggsbudget inte hinner inväntas, och
2. överskridandet ryms inom det fastställda utgiftstaket för staten.

Enligt 6 § andra stycket budgetlagen får regeringen med riksdagens bemyndigande besluta att ett ramanslag får överskridas, om detta är nödvändigt för att i en verksamhet täcka särskilda utgifter som inte var kända då anslaget anvisades eller för att ett av riksdagen beslutat ändamål med anslaget ska kunna uppfyllas.

För de flesta ramanslag kan oundvikliga utgiftsökningar i förhållande till anvisade medel rymmas inom den högsta tillåtna anslagskrediten på 10 procent som föreskrivs i 6 § första stycket budgetlagen. I fråga om ramanslag för förvaltningsändamål är det nästan aldrig aktuellt att överskrida anslaget mer än vad som ryms inom den högsta tillåtna anslagskrediten. Något särskilt bemyndigande som ger regeringen befogenhet att besluta om överskridande av ramanslag som anvisats för förvaltningsändamål behöver därför inte inhämtas. Vid behov kommer i stället ytterligare medel att begäras på tilläggsbudget.

När det däremot gäller ramanslag som anvisats för regelstyrd verksamhet, icke

påverkbara EU-relaterade utgifter, infrianden av garantier och oförutsedda utgifter kan så stora förändringar inträffa att utgifterna inte ryms inom den högsta tillåtna anslagskrediten. Regeringen avser i sådana fall att i första hand återkomma till riksdagen med förslag om anslag på tilläggsbudget. Förändringarna kan dock inträffa snabbt och betalningarna kan behöva göras utan dröjsmål. Regeringen bör därför bemyndigas att, om beslut på tilläggsbudget inte hinner inväntas, besluta om överskridande när de förutsättningar som anges i 6 § andra stycket lagen om statsbudgeten är uppfyllda, dvs. om det är nödvändigt för att i en verksamhet täcka särskilda utgifter som inte var kända då anslaget anvisades eller för att ett av riksdagen beslutat ändamål med anslaget ska kunna uppfyllas. Överskridandet får inte vara större än att det ryms inom det fastställda utgiftstaket för staten. Bemyndigandet begärs för ett budgetår i taget. Regeringens avsikt är att även fortsättningsvis på tilläggsbudget föreslå förändringar av berörda anslag som ersätter de medgivna överskridandena. I skrivelsen Årsredovisning för staten 2009 (skr. 2009/10:101 s. 153) lämnades en redovisning av vilka anslag som regeringen medgivit överskridanden för under 2009.

Ett eventuellt utnyttjande av bemyndigandet senare under 2010 kommer att redovisas i årsredovisningen för staten 2010.

I anslutning till utgiftsområde 26 Statsskuld-räntor m.m. återkommer regeringen med förslag om bemyndiganden rörande överskridanden av vissa anslag.

12

Granskning, kontroll och ekonomisk styrning



12 Granskning, kontroll och ekonomisk styrning

12.1 Finanspolitiska rådet

Finanspolitiska rådet har till uppgift att utvärdera måluppfyllelse och inriktning på finanspolitiken samt bedöma om finanspolitiken bidrar till en uthållig hög tillväxt och sysselsättning. Rådet ska också granska om grunderna för den ekonomiska politiken är tydligt presenterade i de ekonomiska propositionerna. Dessutom ska rådet bedöma kvaliteten i regeringens prognoser, underlag och beräkningsmodeller samt verka för en ökad samhällsdebatt om den ekonomiska politiken.

Den 17 maj 2010 lämnade Finanspolitiska rådet sin årliga rapport till regeringen (Svensk finanspolitik 2010). I följande avsnitt redovisas rådets viktigaste synpunkter i korthet tillsammans med regeringens kommentarer till dessa.

12.1.1 Mål och inriktning för finanspolitiken

Osäkert reformutrymme

Rådet avråder starkt från ytterligare utfästelser om permanenta ofinansierade reformer i det osäkra läge som råder.

Regeringen vill peka på att reformutrymmet bedöms i varje ekonomisk proposition utifrån den senast tillgängliga informationen. Prognoserna i denna proposition visar på både betydligt högre BNP-tillväxt och starkare offentliga finanser än vad prognoserna visade i

2010 års ekonomiska vårproposition. Regeringen anser mot denna bakgrund att det finns ett visst, men begränsat, utrymme för permanenta reformer för 2011. Utrymme för ytterligare permanenta, ofinansierade reformer finns bara om det sker en förbättring av det offentliga sparandet – utöver överskottsmålet – som är varaktig, dvs. om förbättringen beror på strukturella faktorer. Det är värt att notera att även med hänsyn tagen till föreslagna reformer är det prognostiserade sparandet för 2011 som redovisas i denna proposition högre än vad det var i 2010 års ekonomiska vårproposition.

Behov av stabiliseringspolitiska åtgärder

Rådet anser att de finanspolitiska stimulanserna under 2010 är av rimlig omfattning. Rådet gör vidare bedömningen att, beroende på vilken avvägning som görs mellan stabilisering av konjunkturen och återställning av buffertarna i de offentliga finanserna, ytterligare stabiliseringspolitiska åtgärder kan övervägas för 2011. Om det finns önskemål om att ge finanspolitiken en mer expansiv inriktning under 2011 är den möjlighet som ligger närmast till hands att förlänga de extra statsbidrag till kommunerna som utgår under 2010. Det finns emellertid argument som talar emot en förlängning av de extra statsbidragen till kommunerna. Ett sådant argument är risken för att en förlängning skulle leda till att bidragen uppfattades som permanenta. Det skulle kunna

göra det svårt att inte fortsätta betala ut dem när lågkonjunkturen är över.

Regeringen anser att det ekonomiska läget har förbättrats sedan den ekonomiska vårpropositionen beslutades. Behovet av att förlänga det tillfälliga konjunkturstödet till kommunsektorn har därmed minskat. Trots den starkare ekonomiska utvecklingen bedöms dock kommunsektorns inkomster utvecklas relativt svagt under 2011. Regeringens samlade bedömning är därför att kommuner och landsting bör tillföras ett tillfälligt statsbidrag på 3 miljarder kronor 2011. Genom att tillfälligt höja det generella statsbidraget ges kommuner och landsting bättre förutsättningar att under krisen kunna värna och stärka kvaliteten i välfärdstjänster som äldreomsorg, sjukvård, skola och utbildning och hålla uppe den kommunfinansierade sysselsättningen.

Oklart hur kostnaderna för ökande livslängd och högre kvalitet på välfärdstjänsterna ska finansieras

Rådet välkomnar att regeringen i den ekonomiska vårpropositionen har klargjort att överskottsmalet inte ska användas för att täcka de framtida kostnader som uppkommer till följd av en kontinuerligt ökad livslängd och kraven på kvalitetsförbättringar inom den offentliga produktionen. Rådet anser dock att det är en stor brist att regeringen i den ekonomiska vårpropositionen inte redogör för vilka mekanismer som behövs för att säkerställa finansieringen av framtida utgiftsökningar till följd av längre medellivslängd och högre kvalitetskrav på välfärdstjänsterna. Enligt rådet är det inte sannolikt att de privatekonomiska incitament som finns inbyggda i pensions-systemet kommer att leda till från samhällsekonomisk synvinkel tillräckliga höjningar av åldern för utträde från arbetsmarknaden, eftersom de privatekonomiska incitament som den enskilde möter inte tar hänsyn till de ökade skatteintäkter som uppstår vid senare utträde. Det behövs därför enligt rådet regelbundet återkommande översyner av pensionsreglerna i syfte att tillse att den faktiska pensionsåldern verkligen ökar i takt med medellivslängden.

I pensionssystemet finns en inbyggd incitamentsstruktur som, enligt regeringens

mening, bör leda till att den effektiva pensionsåldern automatiskt ökar över tiden. Regeringen har även genomfört en rad åtgärder inom skatteområdet för att öka arbetskraftsdeltagandet bland äldre. Det är därtill regeringens ambition att under mandatperioden höja åldersgränsen för rätten att kvarstå i anställning från dagens 67 till 69 år.

12.1.2 Långsiktigt hållbar tillväxt och långsiktigt hög sysselsättning

Det bör prövas om ROT-avdraget ska finnas kvar när konjunkturen vänder uppåt

Rådet anser att de samhällsekonomiska argumenten är starkare för ett permanent RUT-avdrag än för ett permanent ROT-avdrag. Därtill motiverade regeringen tidpunkten för införandet av ROT-avdraget av konjunkturskäl. Rådet anser dock att ett permanent avdrag är mindre effektivt som konjunkturpolitik än ett tillfälligt avdrag, eftersom det inte skapar incitament till tidigareläggning av arbeten. Bruttokostnaden för ROT-avdraget har vidare blivit avsevärt högre än vad som prognostiserades av regeringen. Det finns därför enligt rådet skäl att pröva om ROT-avdraget bör finnas kvar även när konjunkturen vänder uppåt.

Regeringen anser att även om skälen för ett permanent RUT-avdrag är starkare än för ett permanent ROT-avdrag säger detta inget om huruvida det är önskvärt att ha ett permanent ROT-avdrag. Den allra största delen av ROT-arbetena är den typ av arbeten som individerna kan välja mellan att utföra själva och köpa in. ROT-skattereduktionen frigör därför, liksom RUT-skattereduktionen, tid för lönearbete. Ett viktigt syfte med ROT-avdraget är därtill att bidra till att omvandla svartarbete till vitt arbete, vilket enligt regeringen talar för ett permanent avdrag.

Risk för att reguljär utbildning överexpanderar i lågkonjunkturer

Rådet varnar för att det finns en risk för överdriven expansion av den reguljära utbildningen i lågkonjunkturer. Rådet pekar på att det finns ett stort behov av forskning om

effektiviteten av att använda den reguljära utbildningen som konjunkturpolitiskt medel.

Expansionen av högskoleplatserna avsåg enligt regeringen att tillmötesgå en del av den kraftiga efterfrågeökning som avspeglades i ett mycket högt söktryck till utbildning. Söktrycket ökade inte enbart av konjunkturella skäl, utan också av demografiska. Den ekonomiska krisen sammanföll nämligen med att mycket stora ungdomskullar lämnade gymnasiet.

Regeringen bedömde att antalet årsstudieplatser skulle kunna ökas med 10 000 utan att kvaliteten i utbildningen skulle försämrans nämnvärt. Kostnaderna för en ökning av antalet platser, i form av kvalitetsförluster, risk för överutbildning och inlåsning i utbildning, bedömdes som förhållandevis små. Vinsterna däremot bedömdes vara betydande, i form av ökat humankapital och ökad anställningsbarhet, minskade negativa stigmatiserande och passiviserande effekter av tid i öppen arbetslöshet samt positiva indirekta kedjeffekter då andra individers sannolikhet att finna arbete ökar då poolen av öppet arbetslösa minskar. Sammantaget bedömdes därför en temporär utvidgning av antalet platser som en välvägd åtgärd. Vad Finanspolitiska rådet anfört föranleder inte något annat ställningstagande av regeringen.

Viss kritik av arbetsmarknadspolitiken

Den arbetsmarknadspolitik som bedrivits under nuvarande kris har enligt rådet som helhet varit betydligt bättre utformad än politiken under 1990-talskrisen. Samtidigt anser rådet att regeringen låtit pendeln svänga allt för långt på flera områden.

Jobsökaktiviteter och coachning har betonats allt för mycket och volymerna i arbetsmarknadsutbildningen har blivit för små

Rådet anser att effektivitetsskäl talar för att programvolymerna bör vara betydligt mindre än under 1990-talskrisen, men reser frågan om inte de arbetsmarknadspolitiska programmen (förutom jobsökaktiviteter) har blivit allt för små. Även om det finns goda skäl till större fokus på jobsökaktiviteter än tidigare anses satsningarna på coachning ha varit för stora i ett konjunkturläge med få lediga jobb. Rådet menar att hög sökintensitet med all sannolikhet har en mindre effekt på chansen att få ett jobb i en djup

lågkonjunktur än annars. Det finns därtill enligt rådet anledning att vara fortsatt kritisk till den låga nivån på arbetsmarknadsutbildningen. Rådet är positivt till satsningarna på yrkesvux, men anser att dessa bör ses som ett komplement, inte ett substitut, till arbetsmarknadsutbildningen.

Regeringen vill peka på att arbetsmarknadspolitiken är inriktad på att förhindra att arbetslösheten fastnar på en hög nivå, framför allt genom åtgärder som förhindrar långtidsarbetslöshet. Som en del i detta prioriteras resurserna i arbetsmarknadspolitiken på att de arbetslösa upprätthåller en sökaktivitet på rimlig nivå. En erfarenhet från krisåren på 1990-talet är att för lite resurser satsades på att stödja de arbetslösas sökarbete, vilket sannolikt förlängde arbetslöshetstiderna. Erfarenheterna visar också att sökaktiviteter är en relativt effektiv åtgärd för att korta arbetslöshetstiderna. I de ytterligare utbildningssatsningar som genomförts har huvudprincipen varit att de som väljer utbildning ska studera med studiebidrag och studielån. En sådan ordning ger individerna tydligare incitament att ta vara på utbildningen. Det är därmed mer sannolikt att utbildningen för den enskilde leder till högre produktivitet och anställningsbarhet. Därtill var det i rådande konjunkturläge önskvärt med relativt långa utbildningar eftersom arbetslösheten förväntades vara relativt hög under lång tid.

Regeringen konstaterar att yrkesutbildningar är billigare än arbetsmarknadsutbildning, vilket frigör resurser till andra angelägna ändamål. I viss mån finns skäl att tro att en yrkesutbildning är minst lika effektiv som en liknande AMU-utbildning eftersom individen visar engagemang och vilja att anstränga sig för att tillgodogöra sig kursen när en del av finansieringen utgörs av studielån. Det finns också skäl att tro att utbildning inom det reguljära utbildningssystemet är mindre stigmatiserande än arbetsmarknadsutbildning. Regeringen vill poängtera att inte bara arbetsmarknadsutbildningar utan även yrkesvux ska vara inriktade mot bristyrken och regioner som är särskilt hårt drabbade av arbetslöshet. För att få bidrag till yrkesvux ska en kommun kunna visa på ett behov av utbildningen och utbildningen ska planeras i samråd med Arbetsförmedlingen och med företag, organisationer eller andra samman slutningar som är verksamma inom de branscher som utbildningen är avsedd för.

Det kommer att bli svårt att upprätthålla kvalitén i jobb- och utvecklingsgarantin

Antalet deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin växer snabbt och rådet menar att Arbetsförmedlingen har haft svårt att hitta praktikplatser, att arbetsförmedlarna har många deltagare per handläggare, att det är brist på tid för arbetsgivarkontakter samt svårt att erbjuda heltidsaktiviteter. Rådet anser att dessa problem sannolikt kommer att öka när deltagarantalet växer de närmaste åren. Det kommer därför att bli svårt att upprätthålla en god kvalitet i verksamheten.

Regeringen kan konstatera att Arbetsförmedlingen tillfördes 600 miljoner kronor 2010 för att kvaliteten i jobb- och utvecklingsgarantin skulle kunna upprätthållas. Arbetsförmedlingen har initierat ett utvecklingsarbete i syfte att öka aktiviteten inom jobb- och utvecklingsgarantin och andelen personer i arbetsplatsförlagda aktiviteter. Vidare föreslås i denna proposition att Arbetsförmedlingen får ökade resurser 2011, vilket bl.a. motiveras av behovet att öka stödet för deltagarna i garantiprogrammen. Antalet personer i praktik har från slutet av 2009 till april 2010 mer än dubblerats. Utvecklingen går enligt regeringen åt rätt håll.

Bra med kompletterande aktörer i arbetsmarknadspolitiken men behov av bättre utvärdering

Rådet är positivt till ambitionerna att i högre grad använda kompletterande aktörer för att öka effektiviteten i arbetsmarknadspolitiken. Det ställer sig dock tveksamt till om marknaden klarar av att växa enligt regeringens ambition med bra kvalitet i tjänsterna. Därtill anser rådet att det kan bli svårt att utvärdera samarbetet med de kompletterande aktörerna med den information som i dag samlas in. Det anser att avsaknaden av genomtänkta principer för utvärdering av enskilda aktörer är en allvarlig brist. Rådet menar att regeringen när det gäller denna aspekt haft allt för bråttom att privatisera delar av arbetsmarknadspolitiken.

Regeringen konstaterar att andelen kompletterande aktörer inledningsvis (2007 och 2008) var begränsad för att därefter växa. Det är därtill viktigt att beakta att finanskrisen gjorde läget på arbetsmarknaden exceptionellt allvarligt. Med anledning av detta bedömde regeringen att marknaden för kompletterande aktörer behövde expandera. Arbetsförmedlingen bedriver

utvecklingsarbete avseende upphandlingen av kompletterande aktörer. Regeringen har också skapat möjligheter för Arbetsförmedlingen att använda valfrihetssystem.

Sjukförsäkringsreformer

Rådet anser att regeringens reformer av sjukförsäkringen med stor sannolikhet varit en viktig orsak till den minskade sjukfrånvaron. Det konstaterar bl.a. att rehabiliteringskedjan, med fasta tidpunkter för avstämning vid tre, sex och tolv månader, kan ha bidragit till minskad sjukfrånvaro. Rehabiliteringskedjan bör också enligt rådet bidra till ökad rättssäkerhet och till att minska de oförklarligt stora variationerna i sjukfrånvaro både geografiskt och över tid. Samtidigt är rådet kritiskt mot genomförandet av sjukförsäkringsreformerna. Rådet menar att även om det inte gått att åtgärda de stora problem som funnits i sjukförsäkringen utan misstag så har misstagen varit allt för många.

Kritik mot genomförandet av sjukförsäkringsreformerna

Rådet menar att regeringen har fått justera många reformförslag och i andra fall har ändringar i innehållet skett i ett sent skede eller så har undantag införts. Det kritiserar också regeringens sjukförsäkringsreformer för bristande genomskinlighet eftersom regelverket är krångligt och de många undantagen i rehabiliteringskedjan innebär att de olika aktörerna i sjukskrivningsprocessen, Försäkringskassan inräknad, har haft svårt att tolka reglerna. Enligt rådet har detta successivt blivit värre efter de senaste ändringarna under vintern 2009/2010. Rådet kritiserar därför regeringen för ett förhastat och delvis slarvigt genomförande av reformerna.

Regeringen anser att det var helt avgörande med en genomgripande reform av sjukförsäkringen för att bryta en passiv sjukskrivningsprocess som ledde till en alltför hög sjukfrånvaro. Som helhet har reformen varit mycket framgångsrik. Regeringen bedömer att reformen på sikt kommer att öka sysselsättningen med motsvarande ca 50 000 personer i heltidsarbete. Regeringen anser att Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen i huvudsak har klarat att genomföra reformen på ett bra sätt. De problem som uppstått har så

skyndsamt som möjligt åtgärdats för att säkerställa reformens intentioner.

Önskvärt att skilja på behandlingen av stock och flöde i sjukskrivningen

Rådet anser att regeringen kunde ha ”beviljat amnesti” åt de sjukskrivna och förtidspensionerade som redan fanns i systemet den 1 juli 2008 (stocken) då de nya sjukskrivningsreglerna infördes och låtit de nya reglerna endast gälla för nyinflödet. Ett sådant förfarande hade enligt rådet gjort det möjligt att pröva de nya reglerna i mindre skala.

Regeringen gör i denna fråga en annan bedömning än rådet. Med den av rådet föreslagna ordningen hade många inte fått möjlighet att komma tillbaka till arbetsmarknaden utan hänvisats till permanent utanförskap.

12.1.3 Tydlighet i grunderna för den ekonomiska politiken

Otydlig och ologisk uppföljning av överskottsmålet

Rådet är positivt till att överskottsmålet lagfästs, men har vissa synpunkter på regeringens uppföljning av målet. Det anser att ett grundproblem med regeringens val av indikatorer för att följa upp överskottsmålet är att den blandar ihop ett bakåtblickande perspektiv, som syftar till att utvärdera om överskottsmålet har uppfyllts, med ett framåtblickande perspektiv, som utgör ett planeringsverktyg för att målet ska uppfyllas i framtiden. Rådet förordar i stället att endast två indikatorer ska användas: en rullande tillbakablickande indikator och en rullande framåtblickande indikator. Därtill menar rådet att om det uppkommer avvikelser från överskottsmålet över en viss storleksordning (t.ex. 0,5 procentenheter) enligt någon av de två indikatorerna, ska regeringen vara skyldig att i en särskild skrivelse till riksdagen redovisa orsakerna till detta samt vilka åtgärder den avser vidta.

Regeringen anser att uppföljningen av överskottsmålet fungerar väl och ser ingen anledning att ändra metod för denna. Det har skett en rad förtydliganden av hur uppföljningen sker, senast i 2010 års ekonomiska vårproposition (prop. 2009/10:100). Som framhölls i detta sammanhang anser regeringen att

överskottsmålet främst bör vara framåtblickande eftersom det ger målet 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. Om systematiska avvikelser leder till en kraftigt förändrad skuldnivå kan detta innebära att det finns skäl att ompröva överskottsmålets nivå.

Regeringen anser vidare att det är motiverat att använda flera olika indikatorer då överskottsmålet är definierat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel. Eftersom konjunkturläget inte kan mätas entydigt använder regeringen flera olika indikatorer som kompletterar varandra, och regeringen gör en samlad bedömning av måluppfyllelsen utifrån dessa indikatorer. Därtill vill regeringen peka på vikten av att väga in osäkerheten i det ekonomiska läget, som kan vara olika stor vid olika tillfällen, vid utvärderingen av överskottsmålet. Regeringen lägger stor vikt vid att tydligt redogöra för alla de faktorer som den tar hänsyn till när den gör den samlade bedömningen av måluppfyllelsen för överskottsmålet.

När det gäller förslaget om en särskild skrivelse vid avvikelser från överskottsmålet ser regeringen inget behov av en sådan ordning. Inte heller finansutskottet har sett något skäl att införa en sådan reglering (bet. 2009/10:FiU20, s.109). Bedömningen av finanspolitikens inriktning lämnas i de ekonomiska propositionerna, där också eventuella åtgärder för att hantera avvikelser presenteras. Regeringen vill även peka på att det genom en ändring av lagen (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen), som trädde i kraft den 1 augusti 2010, har införts en skyldighet för regeringen att vid minst två tillfällen under budgetåret redovisa måluppfyllelsen rörande överskottsmålet för riksdagen.

Behov av förbättrad redovisning

Rådet har i sina tidigare rapporter efterlyst förbättringar i redovisningen av de arbetsmarknadspolitiska programmen, den offentliga sektorns kapitalstock och investeringar, den

offentliga sektorns totala nettoförmögenhet och generationskalkyler. Rådet anser att sådana förbättringar inte har skett i tillräcklig omfattning. I sin senaste rapport pekar rådet även på ett behov av förbättrad statistik när det gäller fördelningen mellan kort- och långtidsarbetslöshet över tiden.

Regeringen arbetar kontinuerligt med att utveckla redovisningen i de ekonomiska propositionerna. Utformningen av redovisningen är som regel en avvägning mellan flera olika behov. När det gäller de områden som rådet pekar ut vill regeringen framhålla att riksdagen inte haft några invändningar rörande redovisningen av dessa i 2010 års ekonomiska vårproposition.

12.2 Revision

12.2.1 Inledning

Regeringen ska enligt 47 § budgetlagen årligen för riksdagen redovisa vilka åtgärder regeringen vidtagit med anledning av Riksrevisionens iakttagelser.

Den årliga revisionens revisionsberättelser med invändning har anmälts samlat i skrivelsen Årsredovisning för staten 2009 (skr. 2009/10:101).

I detta avsnitt ges en samlad bild av de iakttagelser som revisionen redovisat sedan föregående års budgetproposition samt frågor med nära koppling till revision och kontroll. Redogörelsen inriktas på iakttagelser och åtgärder av större vikt som till exempel rör budget-, effektivitets- eller kontrollaspekter. Eventuella iakttagelser avseende årsredovisningen för staten kommenteras. Därtill lämnas en sammanställning över de granskningsrapporter som är slutbehandlade. Dessutom lämnas en samlad förteckning över, och korta referat av, samtliga granskningsrapporter som lämnats sedan föregående års budgetproposition.

Under respektive utgiftsområde redovisas och kommenteras, under rubriken Revisionens iakttagelser, rapporter från Riksrevisionens effektivitetsrevision och revisionsberättelser med invändning från den årliga revisionen.

12.2.2 Årlig revision

Riksrevisionen har inom ramen för den årliga revisionen granskat 249 myndigheter, andra organisationer och nordiska institutioner med säte i Sverige. Därutöver har Riksrevisionen genomfört årlig revision av 24 bolag och 6 stiftelser i vilka staten har ett bestämmande inflytande.

Revisionsberättelser med invändning

Beträffande de granskade myndigheterna har i 12 fall revisionsberättelsen lämnats med invändning, vilket innebär att revisionen har konstaterat ett eller flera väsentliga fel i årsredovisningen eller förvaltningen. En förteckning över vilka myndigheter som fått revisionsberättelse med invändning, och orsaken till respektive invändning, lämnades i årsredovisningen för staten 2009. Fyra myndigheter har erhållit revisionsberättelser med upplysning.

För räkenskapsåret 2008 lämnades 5 revisionsberättelser med invändning. Antalet revisionsberättelser med invändning har därmed mer än fördubblats mellan 2008 och 2009. Av det totala antalet myndigheter som granskats är det dock endast ett fåtal vars årsredovisningar innehåller väsentliga fel. Riksrevisionen lämnar normalt inte en invändning om årsredovisningen på ett rättvisande sätt beskriver fel eller brister. Det låga antalet invändningar kan ses som en indikator på att kvaliteten i myndigheternas redovisning överlag är god. Det kan också ses som ett resultat av Riksrevisionens ambition att upptäcka och påtala felen innan de påverkar årsredovisningen. Vidare har granskningarna av årsredovisningarna för 2009 resulterat i 117 rapporter till 90 myndigheter. Detta är en ökning av antalet rapporter jämfört med förra året. Ökningen beror i huvudsak på den förändring som införts för myndigheternas resultatredovisning.

I avsnitt 12.3 lämnas en kortfattad redogörelse för regeringens fortsatta arbete med att stärka den interna styrningen och kontrollen i staten samt den statliga internrevisionen. Regeringens bedömning avseende de åtgärder som föranleds av revisionsberättelser med invändning redovisas under respektive utgiftsområde.

Granskning av årsredovisningen för staten

Riksrevisionen har lämnat revisionsberättelse utan invändning för Årsredovisning för staten 2009 (dnr Fi2010/2763).

12.2.3 Effektivitetsrevision

Behandling av granskningsärenden

Finansutskottet välkomnar regeringens klargöranden och redovisning för hur regeringen behandlar och förhåller sig till Riksrevisionens granskningsrapporter (bet. 2009/10:FiU9). Utskottet noterar att regeringens rutiner för hanteringen av granskningsrapporterna har stramats upp. Utskottet understryker även att ett granskningsärende inte avslutas i sak även om det lagts till handlingarna.

I det följande lämnas en redovisning av de av Riksrevisionens granskningsrapporter som slutbehandlats sedan motsvarande redovisning lämnades föregående år.

Att en rapport slutbehandlats hindrar dock inte att sakfrågan i sig ägnas ytterligare uppmärksamhet i regeringens fortsatta arbete med att utveckla och effektivisera den statliga verksamheten.

Vidare lämnas på sedvanligt sätt en redovisning av slutbehandlade rapporter under respektive utgiftsområde. När det gäller pågående eller kommande arbeten är strävan därtill att i möjligaste mån ange en tidsram.

Sedan budgetpropositionen för 2010 har 48 granskningsrapporter slutbehandlats. I den propositionen redovisades 12 granskningsrapporter som slutbehandlade.

Tabell 12.1 Slutbehandlade granskningsrapporter

Rapport nr	Namn	Beslut
2005:1	Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite	Prop. 2009/10:155
2005:10	Samordnade inköp	Prop. 2008/09:1
2006:11	Vad och vem styr de statliga bolagen?	Skr. 2009/10:140
2006:23	Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna	Ad acta 11 december 2008
2006:26	Granskning av Lantmäteriverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten	Prop. 2008/09:1
2006:27	Regeringens uppföljning av överskottsmålet	Prop. 2007/08:1
2007:1	Statlig tillsyn av bostad med särskild service enligt LSS	Prop. 2008/09:1
2007:3	Regeringens beredning och redovisning av skatteutgifter	Ad acta 14 augusti 2009
2007:4	Beredskapen för kärnkraftsolyckor	Prop. 2008/09:1
2007:9	Säkerheten vid vattenkraftdammar	Prop. 2008/09:1
2007:10	Regeringens styrning av informationssäkerhetsarbetet i den statliga förvaltningen	Ad acta 18 februari 2010
2007:16	Regeringens uppföljning av kommunernas ekonomi	Prop. 2008/09:1
2007:17	Statens insatser för att hantera omfattande elavbrott	Prop. 2008/09:1
2007:21	Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet	Prop. 2008/09:1
2007:22	Sambandet mellan utgiftstaket, överskottsmålet och skattepolitiken – regeringens redovisning	Prop. 2008/09:1
2007:23	Statens insatser vid anmälningar av vårdskador – Kommer patienten till tals?	Prop. 2008/09:1
2007:25	Styrelser med fullt ansvar	Prop. 2008/09:1
2007:26	Regeringens redovisning av budgeteffekter	Prop. 2008/09:1
2007:29	Vattenfall – med vind i ryggen?	Skr. 2009/10:140
2007:30	Så förvaltas förmögenheten – fem stiftelsers kapitalförvaltning och regeringens roll som stiftare	Prop. 2009/10:136
2007:32	Försäkringskassans hantering av arbetsskadeförsäkringen	Prop. 2009/10:1
2008:3	Staten och pensionsinformationen	Prop. 2009/10:1
2008:7	Statligt bildade stiftelser - regeringens insyn och uppföljning	Ad acta 17 juni 2009
2008:8	Dricksvattenförsörjningen – beredskap för stora kriser	Ad acta 6 september 2010
2008:9	Regeringen och krisen – regeringens krishantering och styrning av samhällets beredskap för allvarliga samhällskriser	Prop. 2008/09:1
2008:11	Tvåvillkorskontroller i EU:s jordbruksstöd	Ad acta 6 september 2010
2008:12	Regeringens försäljning av åtta procent av aktierna i TeliaSonera	Prop. 2009/10:1
2008:16	Sänkta socialavgifter – för vem och till vilket pris?	Ad acta 19 januari 2010
2008:17	Regeringens hantering av tilläggsbudgeten	Prop. 2009/10:1
2008:18	Avveckling av myndigheter	Prop. 2009/10:175
2008:19	Hög kvalitet i högre utbildning	Prop. 2009/10:139
2008:20	Granskning av Årsredovisning för staten 2007	Prop. 2008/09:1
2008:22	Rekryteringen av internationella studenter till svenska lärosäten 2008	Prop. 2009/10:65
2008:24	Stöd till start av näringsverksamhet – Ett framgångsrikt program	Ad acta 3 mars 2010
2008:25	Kasernen Fastighetsaktiebolag	Prop. 2009/10:1
2008:27	Delpension för statligt anställda – tillämpning och effekter	Prop. 2009/10:1
2008:28	Skyddat arbete hos Samhall – mer rehabilitering för pengarna	Ad acta 10 augusti 2010
2008:30	Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2009	Prop. 2009/10:1
2009:1	Omställningskrav i sjukförsäkringen – att pröva sjukas förmåga i annat arbete	Prop. 2009/10:1
2009:2	Försäkringskassans inköp av IT-lösningar	Prop. 2009/10:1
2009:3	Skatteuppskov – Regeringens redovisning av bostadsuppskov och pensionsavdrag	Prop. 2009/10:1
2009:5	En effektiv och transparent plan- och byggprocess? Exemplet buller	Ad acta 22 juni 2010
2009:7	Beslut om sjukpenning – har Försäkringskassan tillräckliga underlag?	Prop. 2009/10:1
2009:6	Energideklarationer – få råd för pengarna	Ad acta 21 maj 2010
2009:9	Regeringens försäljning av V&S Vin & Sprit AB	Prop. 2009/10:1
2009:14	Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2009 års ekonomiska vårproposition	Prop. 2009/10:100
2009:25	Resursstyrning i högskolans grundutbildning	Ad acta 20 augusti 2010
2009:30	Omlokalisering av myndigheter	Prop. 2010/11:1

Granskningsrapporter

I det följande redovisas korta referat av samtliga granskningsrapporter som Riksrevisionen lämnat sedan föregående års budgetproposition. Regeringens överväganden med anledning av dessa rapporter redovisas under respektive utgiftsområde.

RiR 2009:14 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2009 års ekonomiska vårproposition

Riksrevisionen har granskat hur regeringen har tillämpat det finanspolitiska ramverket i 2009 års ekonomiska vårproposition.

Riksrevisionen konstaterar att de indikatorer som regeringen använder för uppföljningen av överskottsmålet ger en mycket begränsad vägledning för inriktningen av finanspolitiken. Vidare noterar Riksrevisionen att utgifter för Vägverkets och Banverkets amorteringar av lån i Riksgälden under de senaste åren har tidigare lagts. I vårpropositionen föreslår regeringen dessutom att ett extra statsbidrag till kommunerna avseende 2010 ska utbetalas 2009. Konsekvenserna av dessa förslag för utgiftstakets disciplinerande funktion är enligt Riksrevisionen bristfälligt redovisade i vårpropositionen. Detsamma gäller motiven till att regeringen väljer att lägga vissa utgifter utanför utgiftstaket, exempelvis överföringen till stabilitetsfonden. Myndigheten framhåller även att innebörden av den redovisade framskrivningen med stora underskott i kommunsektorn är svårtolkad.

Regeringens överväganden med anledning av denna rapport redovisas i avsnitt 12.6.

RiR 2009:15 Sidas stöd till utveckling av kapacitet i mottagarländernas statsförvaltning

Riksrevisionen har granskat Sidas insatshantering och regeringens styrning av stöd till utveckling av kapacitet i mottagarländernas statsförvaltningar.

Riksrevisionen anser att det är svårt att avgöra om Sida valt att finansiellt stödja rätt projekt eller program, och om de insatser som Sida stödjer är relevanta för att bygga långsiktig kapacitet, eftersom bedömningarna i Sidas underlag för beslut om stöd till kapacitetsutveckling på ett flertal punkter är ofullständiga. Riksrevisionen anser vidare att Sidas beslutsunderlag har brister när det gäller att säkerställa att insatserna har tydliga och realistiska

mål. Riksrevisionen har även funnit att Sida inte har någon regelmässig kvalitetssäkring av de projekt-nära utvärderingar som genomförs.

Regeringens överväganden med anledning av denna rapport redovisas under utgiftsområde 7 Internationellt bistånd avsnitt 3.5.

RiR 2009:16 Underhåll av belagda vägar

Riksrevisionen har granskat Vägverkets underlag för bedömning av underhållsbehov.

Riksrevisionen bedömer att det finns betydande brister i de planeringsunderlag som Vägverket använder i den egna organisationen och redovisar för regeringen. Det gäller bedömning av tillstånd, behov av underhållsåtgärder och uppgifter om åtgärdernas kostnader. Underhållet av vägar riskerar enligt Riksrevisionen att styras delvis slumpmässigt och inte efter behov. Vägverket säkerställer enligt Riksrevisionen inte att underhållsmedlen investeras där de bäst behövs. Konsekvensen av detta är enligt Riksrevisionen att det saknas kunskaper om måluppfyllelse och om målen skulle kunna nås till en lägre kostnad.

Regeringens överväganden med anledning av denna rapport redovisas under utgiftsområde 22 Kommunikationer avsnitt 3.6.

RiR 2009:17 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2010.

Riksrevisionen har granskat hur regeringen har tillämpat det finanspolitiska ramverket i budgetpropositionen för 2010.

Riksrevisionen konstaterar att regeringen i sin hållbarhetsanalys inte kommenterar hållbarhetsberäkningens innebörd för överskottsmålets nivå och lämplighet. Riksrevisionen anser att regeringens redovisning av avvikelserna från överskottsmålet är fortsatt bristfällig. Riksrevisionen anser därtill att regeringens förslag till utgiftstak för det tredje tillkommande året bör vara tydligt och konkret motiverat i förhållande till såväl överskottsmålet som det önskade skatteuttaget. Riksrevisionen konstaterar att regeringen inte presenterar någon sådan redovisning av förslaget till utgiftstak för 2012. Vidare anser Riksrevisionen att redovisningen av kommunsektorns finanser har förbättrats i budgetpropositionen. Riksrevisionen konstaterar att den presenterade prognosen innebär att balanskravet klaras. Detta förutsätter emellertid enligt Riksrevisionen en kraftig ökning av

produktiviteten i de kommunala verksamheterna 2011. Riksrevisionen noterar att regeringen varken kommenterar eller motiverar detta antagande.

Regeringens överväganden med anledning av denna rapport redovisas i avsnitt 12.6.

RiR 2009:18 IT-investeringar över gränserna

Riksrevisionen har granskat vad som orsakar att angelägna IT-investeringar i myndighetssamverkan inte genomförs och vilka konsekvenser detta får, bl.a. för utvecklingen av e-förvaltningen.

Riksrevisionen anser att det finns två övergripande hinder för myndigheterna när IT-investeringar sker i samverkan. Det är dels att en samverkanspartner nedprioriterar sin del i IT-investeringen, dels att det saknas stöd i gällande lagstiftning för att genomföra IT-investeringar. Riksrevisionen bedömer att regeringen behöver bli tydligare i sin styrning, finansiering och uppföljning av samverkande myndigheters IT-investeringar.

Regeringens överväganden med anledning av denna rapport redovisas under utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning avsnitt 3.5.1.

RiR 2009:19 E-legitimation – en underutnyttjad resurs

Riksrevisionen har granskat systemet för e-legitimation.

Riksrevisionens bedömning är att systemet för e-legitimation till stora delar uppfyller de krav som riksdagen har uttalat. Riksrevisionens bedömning av regeringen och ansvariga myndigheter är dock att de inte fullt ut har agerat i enlighet med riksdagens intentioner för utvecklandet av systemet för e-legitimationer. Det finns enligt Riksrevisionen vissa förbättringsområden i e-legitimationssystemet avseende rättssäkerhet, tillgänglighet, kostnads-effektivitet och teknikneutralitet.

Regeringens överväganden med anledning av denna rapport redovisas under utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning avsnitt 3.5.1.

RiR 2009:20 Jobbskatteavdraget

Riksrevisionen har granskat jobbskatteavdraget.

Riksrevisionen bedömer att transparensen och kvaliteten i regeringens redovisning av beräkningar har förbättrats. Riksrevisionen ser

det som positivt att regeringen har övergått till egna mikrosimuleringar för att beräkna förväntade effekter till följd av jobbskatteavdraget, i stället för att som tidigare applicera forskningsresultat på en genomsnittlig individ eller ett typhushåll. Riksrevisionen bedömer att jobbskatteavdraget har potential att nå målet om att på lång sikt öka arbetsutbudet, och att vara särskilt effektivt för att öka arbetsutbudet för grupper med svag ställning på arbetsmarknaden.

Enligt Riksrevisionen kvarstår vissa brister när det gäller de propositioner som ligger till grund för riksdagens beslut. Riksrevisionen pekar på att propositionerna inte innehåller jämförelser med tidigare egna bedömningar. Riksrevisionen anser också att läsningen av propositionerna skulle underlättas om olika begrepp definierades tydligt. Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att utveckla redovisningen och förtydliga definitionerna av begrepp som används i samband med redogörelsen av reformeffekter.

Av undersökningar som Riksrevisionen gjort om allmänhetens kännedom om jobbskatteavdraget drar Riksrevisionen slutsatsen att kännedomen är låg. Riksrevisionen bedömer därför att det finns en risk för att reformen inte når den potential som den skulle kunna göra. Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att ge Skatteverket ett särskilt uppdrag att informera allmänheten om jobbskatteavdraget.

Regeringens överväganden med anledning av denna rapport redovisas i avsnitt 6.2.1.

RiR 2009:21 Vad är Sveriges utsläppsrätter värda? Hanteringen och rapporteringen av Sveriges Kyotoenheter

Riksrevisionen har granskat regeringens och ansvariga myndigheters rapportering och hantering av Sveriges nationella innehav och kommande överskott av utsläppsrätter.

Riksrevisionen bedömer att det råder brist på transparens i rapporteringen av Sveriges samlade innehav och kommande överskott av utsläppsrätter. Det råder också brist på information om hur hanteringen av överskottet påverkar det nationella klimatmålet och dess delmål till 2012. Frånvaron av ett beslut om hanteringen av kommande överskott bidrar enligt Riksrevisionen till att berörda myndigheter och departement har olika uppfattning om hur Sveriges nationella

klimatmål ska nås. Riksrevisionen konstaterar vidare att riksdagen inte har fått tillfälle att ta ställning till användningen av ett betydande finansiellt värde.

Regeringens överväganden med anledning av denna rapport redovisas under utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård avsnitt 3.8.

RiR 2009:22 Jobb- och utvecklingsgarantin – en garanti för jobb?

Riksrevisionen har granskat styrningen och hanteringen av jobb- och utvecklingsgarantin. Granskningen undersöker även om och hur garantin har följts upp och utvärderats av regeringen och Arbetsförmedlingen.

Riksrevisionen anser att jobb- och utvecklingsgarantins insatser (jobbsökaraktiviteter och coachning) är effektiva förutsatt att insatserna ges i en begränsad omfattning och endast riktas till de grupper av arbetssökande som har störst behov. I annat fall finns det enligt Riksrevisionen en risk för att kvaliteten i insatserna blir låg. Riksrevisionen anser även att kraftigt ökade volymer av insatser under en lågkonjunktur sannolikt bidrar till att insatsernas effekter på deltagarnas sysselsättningschanser begränsas eller till och med försämras. Vidare bedömer Riksrevisionen att regeringens styrning av jobb- och utvecklingsgarantin är bristfällig. Riksrevisionens anser därtill att Arbetsförmedlingen särskilt bör följa upp introduktionen av kompletterande aktörer. Avsaknaden av ett effektivt uppföljningssystem innebär enligt Riksrevisionen att det inte går att bedöma resultatet av garantin vare sig vad gäller garantins aktiviteter eller kompletterande aktörers bidrag.

Regeringens överväganden med anledning av denna rapport redovisas under utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv avsnitt 4.5.

RiR 2009:23 Länsplanerna för regional transportinfrastruktur

Riksrevisionen har granskat länsplanerna för regional transportinfrastruktur.

Riksrevisionen anser att länen i några viktiga hänseenden inte har levt upp till de krav som ställts i regeringens direktiv. Planförslagen är enligt Riksrevisionen inte tillräckligt transparenta och tydliga för att det ska gå att avgöra om valet av åtgärder är de mest effektiva och de långsiktigt mest socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbara. Den problembild som

redovisades i granskningen från 2004 kvarstår till stora delar, enligt Riksrevisionen.

Regeringens överväganden med anledning av denna rapport redovisas under utgiftsområde 22 Kommunikationer avsnitt 3.6.

RiR 2009:24 Internationell skattekontroll. Skatteverkets informationsutbyte med andra länder

Riksrevisionen har granskat Skatteverkets hantering av informationsutbytet med andra länder.

Riksrevisionen konstaterar att det finns betydande brister i Skatteverkets hantering av informationsutbytet. Detta har enligt Riksrevisionen fått negativa konsekvenser för Skatteverkets förmåga att hantera ett växande informationsutbyte med andra länder. Riksrevisionen bedömer att ineffektiviteten i informationsutbytet kan få allvarliga konsekvenser för Skatteverkets förmåga att upprätthålla informationsutbytets preventiva effekt och i förlängningen att säkra skatteintäkterna.

Regeringens överväganden med anledning av denna rapport redovisas under utgiftsområde 3 Skatt, tull och exekution avsnitt 2.5.

RiR 2009:25 Resursstyrning i högskolans grundutbildning

Riksrevisionen har granskat resursstyrning i grundutbildningen vid tre lärosäten.

Riksrevisionens slutsats är att lärosätena saknar samlad kunskap om vad olika utbildningar faktiskt kostar och hur tillgängliga resurser används. Riksrevisionen bedömer därför att det finns utrymme för ledningarna vid lärosätena att utveckla en mer aktiv roll i sin resursstyrning. Samtidigt finns det enligt Riksrevisionen indikationer på att resursstyrningen på lärosätena är outvecklad och att kunskap saknas om samband mellan resursfördelning och resultat.

Regeringens överväganden med anledning av denna rapport redovisas under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning avsnitt 3.6.

RiR 2009:26 Statens garantier i finanskrisen

Riksrevisionen har granskat regeringens beslut, uppföljning och rapportering till riksdagen om de statliga garantiåtagandena till följd av finanskrisen.

Riksrevisionens bedömer att villkoren för garantierna bidrar till att hålla ner statens

kostnader för garantierna och ökar möjligheten till återvinning. Riksrevisionen anser dock att regeringen inte har säkerställt ett tillfredsställande underlag för bedömning av statens risker för framtida kostnader inom garantiområdet. Regeringen har enligt Riksrevisionen inte lämnat en samlad och tydlig återrapportering till riksdagen.

Regeringens överväganden med anledning av denna rapport redovisas under utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning avsnitt 10.3 samt utgiftsområde 24 Näringsliv avsnitt 4.5.

RiR 2009:27 Kriminalvårdens arbete med att förebygga återfall i brott. Verkställighetsplanering och samverkan inför de intagnas frigivning. Riksrevisionen har granskat Kriminalvårdens verkställighetsplanering och samverkan inför de intagnas frigivning.

Riksrevisionens slutsats är att Kriminalvården inte lever upp till de krav som ställs på klienternas verkställighetsplanering. Det finns enligt Riksrevisionen brister i kvaliteten, dokumentationen och uppföljningen av planeringen. Riksrevisionen konstaterar att samverkan inför klienternas frigivning genomförs på ett sådant sätt att klienter inte får samma möjligheter till stöd i alla delar av landet. Sammantaget bedömer Riksrevisionen att de insatser som regeringen och ansvariga myndigheter gjort för verkställighetsplanering och samverkan inte är tillräckliga.

Regeringens överväganden med anledning av denna rapport redovisas under utgiftsområde 4 Rättsväsendet avsnitt 3.6.

RiR 2009:28 Studenternas anställningsbarhet – regeringens och högskolans insatser

Riksrevisionen har granskat regeringens och berörda myndigheters insatser för att främja studenternas anställningsbarhet.

Riksrevisionens granskning visar att det finns stora skillnader mellan olika utbildningsprogram när det gäller i vilken utsträckning högre utbildning arbetslivsanknyts och är arbetsmarknadsrelevant. Riksrevisionen konstaterar att institutioner och utbildningsansvariga har ett betydande utrymme att själva välja i vilken utsträckning frågan om studenternas anställningsbarhet ska prioriteras. Bristande uppföljning innebär enligt Riksrevisionen också brist på underlag för lärande inom lärosätet om hur

olika åtgärder faktiskt bidrar till att främja studenternas anställningsbarhet.

Regeringens överväganden med anledning av denna rapport redovisas under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning avsnitt 3.6.

RiR 2009:29 Gäststudenter i högre utbildning – antagning till svenska lärosäten och prövning av uppehållstillstånd

Riksrevisionen har granskat regeringens och berörda myndigheters ansvar för att uppehållstillstånd för gäststudenter vid svensk högskola nyttjas för sitt avsedda syfte.

Riksrevisionen bedömer att ett forum för samverkan i internationaliseringsfrågor mellan myndigheterna inte är tillräckligt för att effektivitet och rättssäkerhet ska upprätthållas. Vidare bedömer Riksrevisionen att brister i statistiken och avsaknaden av uppföljnings- och kontrollansvar gör att det är tveksamt om den formella möjligheten till återkallande av uppehållstillstånd för studier har haft den effekt som lagstiftaren avsett.

Regeringens överväganden med anledning av denna rapport redovisas under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning avsnitt 3.6.

RiR 2009:30 Omlokalisering av myndigheter

Riksrevisionen har granskat effekterna av de omlokaliseringar av myndigheter som genomfördes för att kompensera regioner som förlorade arbetstillfällen till följd av försvarsbeslutet 2004.

Riksrevisionen bedömer att berörda regioner kompenseras för de förlorade arbetstillfällena genom omlokaliseringen. Riksrevisionen fastslår vidare att kostnaderna för flytten har blivit väsentligt högre än vad som initialt beräknades. Därtill konstaterar Riksrevisionen att regeringen inte har följt upp effekterna, varken hur höga de faktiska kostnaderna blev eller om kompensationen blev som det var tänkt.

Regeringens överväganden med anledning av denna rapport redovisas under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg avsnitt 5.8, utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik avsnitt 5.5 och utgiftsområde 19 Regional tillväxt avsnitt 2.6.

RiR 2009:31 Tillsynen av överförmyndarna – uppföljningsgranskning

Riksrevisionen har granskat länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndarna.

Riksrevisionen konstaterar att de hittillsvarande insatserna för att komma tillrätta med problemen med länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndarna inte har varit tillräckliga. Regeringens insatser har enligt Riksrevisionen inte tillräckligt uppmärksammat och hanterat behovet av en stärkt bevakning av likabehandling och rättssäkerhet för den enskilde.

Regeringens överväganden med anledning av denna rapport redovisas under utgiftsområde 1 Rikets styrelse avsnitt 8.5.

RiR 2010:1 Styrning inom arbetsmarknadspolitiken – mål, styrkort och modeller för resursfördelning

Riksrevisionen har granskat styrningen inom arbetsmarknadspolitiken. De styrinstrument som avses är mål, styrkort och resursfördelningsmodeller.

Enligt Riksrevisionen bör regeringen analysera behovet av effektutvärderingar för att mer objektivt och rättvisande kunna bedöma Arbetsförmedlingens verksamhet och resultat. Därmed skulle riksdagen få möjlighet att bedöma i vilken grad beslutade eller angivna mål är uppfyllda. Regeringen bör, enligt Riksrevisionen, tydligt redovisa vilka bedömningsgrunder eller normer som ligger bakom bedömningen i budgetpropositionen av Arbetsförmedlingens verksamhet och resultat.

Regeringens överväganden med anledning av denna rapport redovisas under utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv avsnitt 4.5.

RiR 2010:2 Regeringens försäljning av Vasakronan

Riksrevisionen har granskat regeringens försäljning av Vasakronan.

Riksrevisionen anser att försäljningen av Vasakronan genomfördes i enlighet med gällande lagstiftning, riksdagsbeslut och i flera avseenden enligt vad som kan karaktäriseras som ”bästa metod”. Förberedelsefasen kunde dock enligt Riksrevisionen ha genomförts mer effektivt. Riksrevisionen anser att regeringens redovisning till riksdagen har förbättrats jämfört med vid tidigare försäljningar.

Regeringens överväganden med anledning av denna rapport redovisas under utgiftsområde 24 Näringsliv avsnitt 3.5.1.

RiR 2010:3 Från många till en – sammanslagningar av myndigheter

Riksrevisionen har granskat enmyndighetsreformerna av Försäkringskassan, Skatteverket och Åklagarmyndigheten.

Riksrevisionen konstaterar att sammanslagningen har förbättrat förutsättningarna för att omfördela resurser och ärenden mellan kontoren genom avskaffandet av de tidigare myndighetsgränserna som utgjorde ett legalt hinder. Vidare fastlägger Riksrevisionen att variationer i handläggningstider har minskat hos Försäkringskassan, men endast delvis hos Skatteverket. Enligt Riksrevisionen har både regeringen och myndigheterna underskattat svårigheterna med att uppnå enhetligare handläggning och beslutsfattande genom den här typen av reformer.

Regeringens överväganden med anledning av denna rapport redovisas under utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning avsnitt 3.5.1, utgiftsområde 3 Skatt, tull och exekution avsnitt 2.5 samt utgiftsområde 4 Rättsväsendet avsnitt 3.6.

RiR 2010:4 Klassificering av kurser vid universitet och högskolor – regeringens styrning och Högskoleverkets uppföljning

Riksrevisionen har granskat konsekvenserna av regeringens styrning och Högskoleverkets uppföljning av klassificering av kurser vid universitet och högskolor.

Riksrevisionen konstaterar att regeringen inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att säkerställa att lärosätena följer riksdagens intentioner vad gäller lärosätenas klassificering av kurser. Vidare anser Riksrevisionen att Högskoleverkets uppföljning inte varit ändamålsenlig. Riksrevisionen anser att det finns stora skillnader mellan hur lärosäten klassificerar kurser och att klassificeringen har förändrats. Enligt Riksrevisionens mening borde Högskoleverket ha uppmärksammat skillnaderna i lärosätenas kursklassificering.

Regeringens överväganden med anledning av denna rapport redovisas under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning avsnitt 3.6.

RiR 2010:5 Arbetspraktik

Riksrevisionen har granskat sysselsättnings-effekterna av det arbetsmarknadspolitiska programmet arbetspraktik samt regeringens underlag inför den kraftiga satsning på programmet som inleddes 2009.

Riksrevisionen konstaterar att den kraftiga satsning på arbetspraktik som inleddes 2009 inte har stöd i vare sig tidigare nationell eller internationell empirisk forskning vad gäller förväntningar på sysselsättningseffekter. Inte heller den genomförda effektutvärderingen av svenska förhållanden inom ramen för granskningen ger enligt Riksrevisionen några argument för en sådan volymökning. Vidare försvåras uppföljningar och utvärderingar av arbetspraktiken, enligt Riksrevisionen, av bristen på registerinformation om syftet med enskilda praktikperioder.

Regeringens överväganden med anledning av denna rapport redovisas under utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv avsnitt 4.5.

RiR 2010:6 Arbetsförmedlingens arbete med arbetsgivarkontakter

Riksrevisionen har granskat Arbetsförmedlingens arbete med arbetsgivarkontakter. Granskningen omfattar regeringens och Arbetsförmedlingens styrning samt Arbetsförmedlingens genomförande och återrapportering av arbetet med arbetsgivarkontakter.

Riksrevisionen konstaterar att Arbetsförmedlingens interna styrning har påverkat arbetet med arbetsgivarkontakter positivt. Vidare anser Riksrevisionen att regeringens övergripande styrning av Arbetsförmedlingens uppdrag bör kombineras med en tydlig återrapportering. Den form som förmedlingens återrapportering har i dag ger enligt Riksrevisionen regeringen begränsad information om huruvida arbetsgivarkontakterna prioriteras eller inte. Riksrevisionen anser också att Arbetsförmedlingen snarast bör vidta åtgärder för att dels tydliggöra rutinerna kring dokumentationen av arbetsgivarkontakter, dels underlätta förmedlarnas dokumentation.

Regeringens överväganden med anledning av denna rapport redovisas under utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv avsnitt 4.5.

RiR 2010:7 Inställda huvudförhandlingar i brottmål

Riksrevisionen har granskat inställda huvudförhandlingar i brottmål.

Riksrevisionen anser att de åtgärder som regering, domstolar och myndigheter inom rättsväsendet hittills vidtagit avseende inställda förhandlingar inte har varit tillräckliga. Riksrevisionen bedömer att regering, domstolar och centrala myndigheter inom rättsväsendet genom bättre ledning, samverkan och ett resultatinriktat arbetssätt kan minska problemets omfattning. Dessutom anser Riksrevisionen att lagstiftningen kan behöva ses över.

Regeringens överväganden med anledning av denna rapport redovisas under utgiftsområde 4 Rättsväsendet avsnitt 3.6.

RiR 2010:8 Sveaskog AB och dess uppdrag

Riksrevisionen har granskat Sveaskog AB (Sveaskog) och dess uppdrag.

Riksrevisionen anser att Sveaskog inte i alla delar utfört sitt tidigare uppdrag enligt riksdagens intentioner och att regeringen inte i alla delar styrt Sveaskog i enlighet med riksdagens tidigare uppdrag. Riksrevisionen bedömer att det finns vissa problem och brister i Sveaskogs verksamhet inom bolagets särskilda uppdrag, dvs. industriägandet, bolagets roll på virkesmarknaden och på markområdet. Riksrevisionen anser också att de särskilda uppdragen har präglats av målkonflikter. Riksrevisionen har identifierat svårigheter vad gäller Sveaskogs prioriteringar mellan de särskilda uppdragen och kravet på affärsmässighet.

Regeringens överväganden med anledning av denna rapport redovisas under utgiftsområde 24 Näringsliv avsnitt 3.5.1.

RiR 2010:9 En förändrad sjukskrivningsprocess

Riksrevisionen har granskat hur väl lagändringarna till följd av rehabiliteringskedjan, ettårsgränsen och ändringarna i sjukersättningen genomförts samt om det av riksdagen uppsatta målet om en aktivare sjukskrivningsprocess har uppnåtts.

Riksrevisionen anser att regeringen gett Försäkringskassan bristfälliga förutsättningar för en korrekt och enhetlig tillämpning. Riksrevisionen bedömer vidare att Försäkringskassan under omständigheterna gjort ett rimligt arbete med uttolkningen av regelverket och förberedelsearbetet i övrigt. Riksrevisionen

konstaterar att Försäkringskassan för närvarande inte klarar att hålla rehabiliteringskedjans tidsgränser. Riksrevisionen bedömer också att sjukskrivningsprocessen har blivit mer aktiv och att insatser görs tidigare än innan rehabiliteringskedjan och de andra regeländringarna infördes.

Regeringens överväganden med anledning av denna rapport redovisas under utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp avsnitt 4.

RiR 2010:10 Hanteringen av mängdbrott – en kärnuppgift för polis och åklagare

Riksrevisionen har granskat polisens och Åklagarmyndighetens hantering av mängdbrott.

Riksrevisionen anser att regeringen och myndigheterna hittills inte gjort tillräckligt för att lösa problemen i mängdbrottsbehandlingen. Riksrevisionen konstaterar att det som ändå har gjorts ofta har gjorts sent i förhållande till hur länge problemen varit kända. Huvudorsaken till problemen är enligt Riksrevisionen att ledningen och styrningen inte har fungerat och fått fullt genomslag. Enligt Riksrevisionen finns problemen framför allt inom polisen.

Regeringens överväganden med anledning av denna rapport redovisas under utgiftsområde 4 Rättsväsendet avsnitt 3.6.

RiR 2010:11 Enhetlig beskattning?

Riksrevisionen har granskat hur regeringen redovisat och motiverat avvikelser från principen om en enhetlig beskattning vid förändringar i skattesystemet.

Riksrevisionen konstaterar att principen om enhetlighet inte längre förefaller ha samma betydelse som vid skattereformen 1990–1991 och åren därefter. Den kritik Riksrevisionen tidigare har riktat mot regeringens redovisning av skatteutgifter – att de principer som denna grundar sig på har ändrats över tiden – kvarstår alltjämt. Riksrevisionen anser också att en långtgående tillämpning av teorin om optimal beskattning skulle innebära en mycket genomgripande förändring av skattepolitiken.

Regeringens överväganden med anledning av denna rapport redovisas i avsnitt 6.1.

RiR 2010:13 Säkerheten i statens betalningar

Riksrevisionen har granskat säkerheten i statens betalningar.

Granskningen visar att den allvarliga risk och sårbarhet i den statliga betalningsprocessen som

påvisades i anslutning till Riksrevisionens rapport Krisberedskap i betalningssystemet (RiR 2007:28) kvarstår. Riksrevisionen bedömer att regeringen och myndigheterna har vidtagit vissa åtgärder för att komma till rätta med dessa problem. Riksrevisionen anser dock att inga avgörande åtgärder har gjorts för att minska risken och sårbarheten eller förbättra säkerheten i övrigt i de statliga betalningarna. De brister som har iakttagits är enligt Riksrevisionen omfattande. De avser bland annat oklarheter kring fördelningen av ansvar för säkerheten i statens betalningar och avsaknaden av samlade riskanalyser, inklusive oklarheter kring vilka som ska göra sådana riskanalyser. Dessutom har, enligt Riksrevisionen, ett antal grundläggande brister i rutiner och regler för den interna kontrollen och säkerheten inom myndigheterna iakttagits.

Regeringens överväganden med anledning av denna rapport redovisas under utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning avsnitt 10.2 och 10.3.

RiR 2010:14 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2010 års ekonomiska vårproposition

Riksrevisionen har granskat hur regeringen har tillämpat det finanspolitiska ramverket i 2010 års ekonomiska vårproposition.

Riksrevisionen anser att bristen på skärpa och tydlighet i uppföljningen av överskottsmålet innebär att överskottsmålet utgör en väsentligt svagare restriktion än utgiftstaket. De stora budgeteringsmarginalerna medför enligt Riksrevisionen att utgiftstaket förlorar sin roll som verktyg för att säkerställa överskottsmålet och stramheten i budgetprocessen under en period då osäkerheten om återställandet av den offentliga finansiella stabiliteten är särskilt stor.

I granskningen av såväl den ekonomiska vårpropositionen som budgetpropositionen för 2010 påtalade Riksrevisionen brister i rapportering om kommunsektorns ekonomi. I flera avseenden har redovisningen förbättrats, men i andra avseenden kvarstår bristerna. Därtill anser Riksrevisionen att beskrivningen av prognosen för potentiell BNP är mycket knapphändig. Det saknas också förklaringar till de relativt kraftiga förändringarna i bedömningen av den potentiella produktionsnivån mellan olika prognostillfällen. Vidare konstaterar Riksrevisionen att den kritik som

tidigare riktats mot regeringen gällande brist på transparens i utformningen och tolkningen av de långsiktiga scenarierna kvarstår.

Regeringens överväganden med anledning av denna rapport redovisas i avsnitt 12.6.

RiR 2010:15 AB Svensk Exportkredit

Riksrevisionen har granskat AB Svensk Exportkredit.

Riksrevisionen konstaterar att bolagets verksamhet successivt har utökats och att bolaget tillåtits växa kraftigt utan att en belysning av grunden för det statliga åtagandet gjorts. Uppdraget har enligt Riksrevisionen breddats från att erbjuda exportkrediter till svenska företag till att inkludera i stort sett allt inom finansiell verksamhet, utom faktisk bankverksamhet gentemot privatpersoner. AB Svensk Exportkredit har enligt Riksrevisionen kunnat bli verksamt inom verksamhetsområden där det även finns privata aktörer, såsom till exempel utlåning till kommuner och rådgivningsverksamhet. AB Svensk Exportkredits breda uppdrag, kombinerat med ekonomiska mål som är lågt satta i förhållande till privata aktörer, har enligt Riksrevisionen medfört att bolaget haft en relativt hög grad av handlingsfrihet. Riksrevisionen konstaterar även att AB Svensk Exportkredits kraftiga expansion har lett till brister i bolagets interna kontrollmiljö.

Regeringens överväganden med anledning av denna rapport redovisas under utgiftsområde 24 Näringsliv avsnitt 4.5.

RiR 2010:16 Underhåll av järnväg

Riksrevisionen har granskat Trafikverkets och regeringens underlag för bedömning av underhållsbehov.

Riksrevisionen konstaterar att Banverket inte har förmått ta fram tillräckliga och tillförlitliga underlag för en effektiv styrning av underhållet av de statliga järnvägarna. Riksrevisionen anser att regeringens styrning av underhåll av järnväg har varit passiv.

Regeringens överväganden med anledning av denna rapport redovisas under utgiftsområde 22 Kommunikationer avsnitt 3.6.

RiR 2010:17 Kapitalförvaltning i tider av kraftiga värdeförändringar. En granskning av åtta statligt bildade stiftelser och regeringen som stiftare

Riksrevisionen har granskat om kapitalförvaltningen i statligt bildade stiftelser har hanterats på ett kvalificerat sätt.

Riksrevisionen bedömer att sex av de granskade stiftelserna har haft en god beredskap för kraftiga värdeförändringar. Vad gäller stiftelsernas hantering av kapitalet under perioder av kraftig värdeförändring anser Riksrevisionen att de granskade stiftelserna under 2008 hade en ändamålsenlig hantering av sin kapitalförvaltning. Riksrevisionen bedömer vidare att styrelsens grundläggande uppgifter vad gäller kapitalförvaltning inte bör delegeras i den omfattning som skett. I synnerhet bör styrelsen inte delegera beslut om avkastningsmål, om att fastställa högsta tillåtna risk i förvaltningen och om att fastställa förvaltningens förslag till strategier. Riksrevisionen anser vidare att flera av styrelserna inte har anpassat utformningen av uppföljning och kontroll till graden av delegering. En långtgående delegering av kapitalförvaltningen förutsätter enligt Riksrevisionen en förstärkt uppföljning och utvärdering från styrelsen.

Regeringens överväganden med anledning av denna rapport redovisas under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning avsnitt 3.6.

12.2.4 Riksrevisionens årliga rapport

Finansutskottet föreslog att riksdagen skulle lägga Riksrevisorernas årliga rapport 2009 (redog. 2008/09:RRS26) till handlingarna (bet. 2009/10:FiU9). Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2009/10:169–171).

Regeringen kommenterar revisionens iakttagelser under respektive utgiftsområde. På ett tematiskt plan, och mot bakgrund av Riksrevisionens årliga rapport 2010 (RiR 2010:12), vill regeringen därutöver framföra följande.

Nya krav på myndigheternas styrning, kontroll och redovisning

Revisorerna konstaterar att myndigheterna överlag sköter sin redovisning bra och att deras

arbete med intern styrning och kontroll har kommit längre än under 2008.

Nya krav på resultatredovisningarna

År 2009 var det första året då myndigheterna lämnade en resultatredovisning enligt de nya reglerna i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, som anger att de ska sammanställa sin resultatredovisning utifrån sitt instruktionsenliga uppdrag och i förekommande fall krav enligt regleringsbrevet. En förutsättning för att denna förändring ska få effekt är enligt revisorerna att regeringen minskar antalet mål och uppdrag i regleringsbrevet. Årets granskning visar emellertid, enligt revisorerna, att de nya kraven ännu inte fått fullt genomslag i regeringens styrning. Regleringsbrevet ser olika ut. Vissa innehåller nästan inga åiterrapporteringskrav medan andra har kvar många åiterrapporteringskrav. Det finns enligt revisorerna även variationer mellan myndigheterna och för många återstår en hel del arbete innan de uppfyller de nya kraven på resultatredovisningen. Revisorerna har i 66 fall rapporterat olika typer av brister som har koppling till de nya redovisningskraven. Hälften av iakttagelserna handlar om att de valda prestationerna inte speglar myndigheternas verksamhet tillräckligt väl. Vidare anför revisorerna att de flesta myndigheterna har klarat av att redovisa volymuppgifter för valda prestationer. En tredjedel av revisionsrapporterna tar dock upp brister när det gäller att redovisa kostnader för de valda prestationerna. En anledning till detta är, enligt revisorerna, att många myndigheter allt för sent insett vilka krav det nya regelverket ställer och de har därför inte hunnit ställa om sina interna system för att få fram information om kostnader på prestationsnivå.

I avsnitt 12.5 redogör regeringen för arbetet med att utveckla den ekonomiska styrningen i staten.

Ökade krav på intern styrning och kontroll

Revisorerna granskade under 2008 berörda myndigheters arbete med att etablera den process för intern styrning och kontroll som förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll kräver. Slutsatsen av granskningen var att det fanns stora variationer mellan myndigheterna. Det var 25 myndigheter som fick revisionsrapporter där brister påtalades om

tillämpningen av förordningen. I årets granskning konstaterar revisorerna att arbetet med intern styrning och kontroll fortsätter på myndigheterna och att en majoritet har kommit längre än vad de hade 2008. Detta speglas också enligt revisorerna i att antalet revisionsrapporter som påtalar brister i arbetet med intern styrning och kontroll har minskat till åtta och att tre av dessa avsåg myndigheter som började tillämpa förordningen om intern styrning och kontroll först 2009. Vidare anför revisorerna att de iakttagelser som avrapporterats i år liknar de brister som myndigheten påtalade 2008. De avser ofullständiga riskanalyser, brister i hantering och uppföljning av kontrollåtgärder samt bristande dokumentation. Revisorerna konstaterar dock att inga myndigheter i årets granskning har fått någon invändning på grund av dessa brister.

I avsnitt 12.3.1 redogör regeringen för det fortsatta arbetet inom området intern styrning och kontroll.

Anslagen ska avräknas kostnadsmässigt

Under 2009 har Riksrevisionen granskat hur myndigheterna klarat anpassningen till kostnadsmässig anslagsavräkning. Granskningen har inriktats mot hur myndigheterna har beräknat själva övergångseffekten, om de lagt upp nödvändiga nya konton och om de bokfört övergångseffekten korrekt. Vid den slutliga granskningen av årsredovisningarna har revisorerna också kontrollerat att myndigheterna bokfört och anslagsavräknat förändringar av semesterlöneskulder och övriga avsättningar korrekt. Enligt revisorerna visar granskningen att anpassningen till kostnadsmässig anslagsavräkning har fungerat bra för de allra flesta myndigheterna och att inga oönskade konsekvenser har uppstått i redovisningen. Revisorerna noterar att i och med övergången till kostnadsmässig anslagsavräkning har differenser i posterna Avräkning med statsverket och Balanserad kapitalförändring upptäckts för flera myndigheter. Många av dessa har enligt revisorerna kunnat utredas och myndigheterna har efter kontakt med Ekonomistyrningsverket (ESV) därför justerat differenserna under året. Revisorerna anför att de differenser som kvarstår inte uppgår till några väsentliga summor.

Regeringen noterar med tillfredsställelse att anpassningen till kostnadsmässig anslags-

avräkning har fungerat bra för de allra flesta myndigheterna och att inga oönskade konsekvenser har uppstått i redovisningen.

Omstruktureringar av den statliga förvaltningen

Revisorerna konstaterar att en rad myndigheter de senaste åren har varit föremål för antingen sammanslagningar, avvecklingar eller omlokaliseringar. Syftet har i många fall varit att skapa en mer effektiv och enhetlig handläggning vid myndigheterna. Revisorerna anser att deras granskningar visar att sammanslagningen av de tidigare koncernmyndigheterna till sammanhållna nationella enmyndigheter har skapat förutsättningar för detta, men att målet ännu inte har nåtts. Vidare konstaterar revisorerna att det tar lång tid att genomföra omstruktureringar och att regeringen och myndigheterna i många fall har underskattat svårigheterna med att genomföra dem. Revisorerna noterar att det är svårt att se resultat som entydigt visar på ökad enhetlighet och effektivitet i myndigheternas handläggning till följd av sammanslagningarna. Granskningarna indikerar också att själva omstruktureringen i sig sällan är tillräcklig för att nå uppsatta mål. Det behövs, enligt revisorerna, även en tydlig styrning för att målet ska nås.

Regeringen anser att det finns behov av stöd och vägledning för myndigheter som är föremål för omstruktureringar. Ett sådant stöd ökar förutsättningarna för en effektiv omorganisation och hindrar att tidigare misstag upprepas. Dessutom förefaller det finnas anledning för regeringen att än mera noga överväga hur styrningen av omstruktureringar av den statliga förvaltningen ska komma till uttryck.

Försäljning och förvaltning av de statliga bolagen

Revisorerna konstaterar att regeringen de senaste åren har sålt flera statliga bolag. Riksrevisionen har granskat de flesta försäljningarna. Revisorernas samlade bedömning är att regeringen och Regeringskansliet initialt inte var tillräckligt förberedda men att försäljningsprocesserna successivt har förbättrats. Bland annat har beställarkompetensen utvecklats, målen blivit tydligare och uppföljningen förbättrats. Vidare anför revisorerna att

Riksrevisionen under flera år även har granskat regeringens ägarförvaltning av de statliga bolagen. I tidigare årliga rapporter finns enligt revisorerna påpekanden om att det behövs en tydligare styrning av de statliga bolagen. I årets rapport konstaterar revisorerna att flera av de tidigare rapporterade bristerna i styrningen kvarstår. Såväl särskilda samhällsmål som ekonomiska mål behöver förtydligas av regeringen. Det behövs också enligt revisorerna en tydligare prioritering mellan målen. Otydligheten leder till att målkonflikter kan uppstå mellan samhällsuppdrag och ekonomiska mål. Konsekvensen blir ofta att bolagen prioriterar de ekonomiska målen. Revisorerna betonar även vikten av att styrningen av bolagen dokumenteras på ett bättre sätt än i dag för att skapa förutsättningar för insyn i viktiga processer och händelseförlopp.

Regeringen överväger att utveckla styrningen genom att tydligare definiera bolagens samhällsuppdrag och ekonomiska mål. Regeringen anser i likhet med revisorerna att tydliga mål och uppdrag även är viktiga för att de statliga bolagen ska kunna fullfölja sina uppdrag i enlighet med riksdagens beslut och intentioner. Vidare anser regeringen att det är angeläget att ta del av egna och andras erfarenheter av hur en försäljning kan genomföras för att uppnå högsta försäljningspris och i övrigt bästa villkor.

Förändringar inom arbetsmarknadsområdet

Revisorerna konstaterar att regeringen har genomfört en rad förändringar inom arbetsmarknadsområdet de senaste åren i syfte att öka arbetskraftsutbudet och sysselsättningen. Revisorerna anför att Riksrevisionen sedan 2007 har genomfört 13 granskningar inom arbetsmarknadsområdet. Granskningarna har inriktats mot styrning, implementering, utvärdering och regeringens redovisning av arbetsmarknadspolitikens effekter. Därutöver har revisorerna även granskat sysselsättnings-effekter av några arbetsmarknadspolitiska åtgärder och insatser. Revisorernas övergripande bedömning är att regeringens styrning kan bli tydligare och att implementeringen på vissa områden kan förbättras. Revisorerna anför även att det föreligger ett behov av flera effektutvärderingar av arbetsmarknadspolitiska insatser för att skapa bättre underlag för styrning

och förändring inom arbetsmarknadsområdet. Sammanfattningsvis visar granskningarna, enligt revisorerna, att mål och regler kan bli tydligare samt att förutsättningarna för genomförande av åtgärder och insatser kan bli bättre.

Regeringen anser att det är angeläget att utvärderingar sker kontinuerligt och att de är en integrerad del av planeringen vid införande och avskaffande av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Det är även viktigt att veta vilka åtgärder som kan antas lösa problemen på bästa sätt och det behövs därför information om huruvida de åtgärder som genomförts är framgångsrika.

Risker i statens ekonomiska åtaganden

Riksrevisionen har under flera år lagt särskild vikt vid att granska regeringens rapportering av statens ekonomi. Revisorerna anför att Riksrevisionens granskningar visar att regeringens rapportering om statens och den offentliga sektorns ekonomi successivt har förbättrats och utvecklats. Det finns emellertid enligt revisorerna risker i statens verksamhet som inte blir väl belysta. Enligt revisorerna gäller detta t.ex. de omfattande garantier som staten utfärdade till exportföretag och finansinstitut under finanskrisen och där belastningen på statsfinanserna kan bli stor vid ett infriande av garantierna. Revisorerna anser att regelverket i vissa fall är otydligt om hur sådana åtaganden och risker ska redovisas. I andra fall kan metoderna för riskbedömning enligt revisorerna behöva utvecklas. Vidare anser revisorerna att perspektivet också kan behöva breddas till frågor om skatte- och välfärdssystemens långsiktiga hållbarhet. Enligt revisorerna är en riskfaktor den ökade internationella rörligheten, vilket minskar utrymmet för nationella avvikelser i både skatteuttag och skatteregler. En annan riskfaktor som revisorerna pekar på är de ökade krav på skattefinansierade vård- och omsorgstjänster som följer av de närmaste decenniernas demografiska utveckling med en växande andel äldre i befolkningen.

I skrivelsen Årsredovisning för staten 2009 har regeringen kompletterat rapporteringen om risker i statens verksamhet med ett avsnitt om uppskjuten skatt och en uppskattning av motsvarande skattepliktiga belopp. Regeringen

avser dock att utveckla redovisningen av vilka risker som är förknippade med att säkerställa skattefordringar till följd av skatteuppskov. Enligt regeringen kan en sådan redovisning också fungera som underlag för de åtgärder som regeringen kan vidta för att säkerställa dessa skattefordringar.

När det gäller redovisningen i de ekonomiska propositionerna av den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna är ambitionen att successivt utveckla denna för att bl.a. på ett mera lättillgängligt sätt redovisa hur de långsiktiga analyserna av hållbarheten i de offentliga finanserna påverkar regeringens utformning av finanspolitiken.

Regeringen konstaterar att det saknas en riskbaserad redovisning av statens samlade garantiåtaganden. Regeringen har mot denna bakgrund givit Riksgäldskontoret i uppdrag att lämna ett förslag till hur en årlig bedömning av riskerna i de samlade statliga garantierna kan göras. Förslaget ska innehålla en enhetlig analys av riskerna (utifrån de förväntade kostnaderna) i de olika garantiengagemangen. Det ska även anges om det i vissa fall inte är möjligt eller lämpligt med en enhetlig analys. Uppdraget ska avrapporteras under 2010 (se även Årsredovisningen för staten, skr. 2009/10:101).

12.3 Intern styrning och kontroll samt internrevision

12.3.1 Intern styrning och kontroll

Regeringen har i och med införandet av myndighetsförordningen (2007:515) och förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll tydliggjort ansvaret för ledningen vid statliga myndigheter när det gäller den interna styrningen och kontrollen. En intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt är enligt regeringen nödvändig för att myndigheterna ska kunna fullgöra sina instruktionsenliga uppgifter och samtidigt uppfylla sitt verksamhetsansvar. Myndighetsledningarna har ett odelat ansvar för att säkerställa att arbetet med att förbättra den interna styrningen och kontrollen i den egna organisationen fortsätter och utvecklas.

I arbetet med att förbättra den interna styrningen och kontrollen måste hänsyn tas till

verksamheternas olika karaktärer och vilka risker ledningen kan acceptera. Arbetet med intern styrning och kontroll kommer därför att se olika ut på olika myndigheter. Regeringen konstaterar att Riksrevisionen även avseende 2009 års verksamhet påtalat vissa brister när det gäller berörda myndigheters arbete med intern styrning och kontroll. Regelverket har gällt i två år och det tar erfarenhetsmässigt viss tid för förvaltningen att fullt ut införliva nya regler i den löpande verksamheten. De problem som revisionen pekar på väcker dock vissa frågor om hur intentionerna med införlivandet av det nya regelverket ska kunna förverkligas.

En av föresatserna med att införa regler om den interna styrningen och kontrollen var att skapa förutsättningar för att i ökad grad göra myndigheternas arbete inom detta område transparent. Regeringen kommer att noga följa hur det nuvarande regelverket för att stärka den interna styrningen och kontrollen i staten fungerar. Regeringen utesluter därvid inte att åtgärder kommer att behöva vidtas för att värna de ursprungliga avsikterna med regelverket. Regeringen avser att ge ESV i uppdrag att överväga, och vid behov lämna förslag till, åtgärder som behöver vidtas för att regeringens intentioner ska uppnås.

Utredningen Översyn av budgetlagen har på uppdrag av regeringen prövat om det finns skäl att i lag reglera regeringens skyldigheter att säkerställa en väl fungerande intern styrning och kontroll i staten. I betänkandet En reformerad budgetlag (SOU 2010:18) redovisar utredningen sin slutsats att en bestämmelse om intern styrning och kontroll inte bör införas i budgetlagen eftersom den inte skulle ha någon principiell eller praktisk betydelse.

12.3.2 Internrevision

ESV svarar för samordning av den statliga internrevisionen. En viktig uppgift för ESV är att årligen till regeringen samlat redovisa hur väl internrevisionen vid de statliga myndigheterna fungerar. För närvarande är 64 myndigheter skyldiga att följa internrevisionsförordningen (2006:1228).

I 2010 års rapport om den statliga internrevisionen (ESV 2010:14) gör ESV följande iakttagelser. Samtliga myndigheter, med ett undantag, har inrättat en internrevision i enlighet

med internrevisionsförordningen. Totalförsvarets forskningsinstitut har uppgivit att myndighetsbeslut för tillsättning av internrevisionschef saknas för 2009, liksom för 2008 och 2007. ESV bedömer vidare att den statliga internrevisionen i tillfredsställande grad är oberoende och objektiv. ESV konstaterar också att flertalet av myndigheterna uppger att de genomför interna kvalitetssäkringar i form av fortlöpande interna granskningar och självvärderingar. Enligt ESV råder det dock osäkerhet om bl.a. vad intern kvalitetssäkring är och vilka delar den ska innehålla. ESV konstaterar att samtliga myndigheter utom en (Luleå tekniska universitet) har fastställt riktlinjer för internrevisionen.

ESV slår fast att antalet ensamrevisorer har ökat något jämfört med 2008. Även antalet myndigheter med ensamrevisorer har ökat något jämfört med 2008. ESV ser det som oroväckande att antalet myndigheter med ensamrevisorer ökar och att dessa myndigheter i många fall inte anställer en internrevisor på heltid utan nöjer sig med en anställning som motsvarar 20–50 procent av en normal årsarbetstid. ESV anser att förhållandet att vara ensamrevisor och anställd till 20–50 procent i sig inte är något problem om internrevisorn har möjligheter att använda sig av externa konsulter i tillräcklig utsträckning. Så är dock inte fallet i någon av myndigheterna.

Regeringen bedömer att den statliga internrevisionen i allt väsentligt förefaller fungera tillfredsställande, men att åtgärder behöver vidtas för att stärka denna. Regeringen anser att det är angeläget att internrevisionen är fristående från den operativa verksamheten, så att det inte föreligger någon risk för att kravet på internrevisionens oberoende och objektivitet inte uppfylls. Regeringen noterar att ESV under 2010 avser att precisera vad ett program för intern kvalitetssäkring bör innefatta. Regeringen anser därtill att det är angeläget att samtliga myndighetsledningar fastställer riktlinjer för internrevisionen. Regeringen delar ESV:s oro när det gäller utvecklingen av antalet ensamrevisorer och den begränsade användningen av konsultinsatser. Det åligger myndighetsledningarna att analysera hur stora resurser internrevisionen vid myndigheten bör ha för att uppfylla kraven i internrevisionsförordningen och därmed kunna utgöra ett stöd till ledningen genom att granska den interna styrningen och kontrollen. Regeringen anser att det är angeläget

att ESV fortsätter att genomföra riktade informationsinsatser till berörda myndighetsledning, men även till motsvarande huvudmän i Regeringskansliet, inom sakområdena internrevision samt intern styrning och kontroll.

Utredningen Översyn av budgetlagen har på uppdrag av regeringen prövat om det finns skäl att i lag reglera regeringens skyldigheter att säkerställa en väl fungerande internrevision i staten. I betänkandet En reformerad budgetlag (SOU 2010:18) redovisar utredningen sin slutsats att en bestämmelse om internrevision inte bör införas i budgetlagen eftersom den inte skulle ha någon principiell eller praktisk betydelse.

12.4 Arbetet mot felaktiga utbetalningar

Arbetet med att minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen, skattefusket och svartarbetet har pågått i flera år.

Enligt Försäkringskassans bedömning 2009 kan de felaktiga utbetalningarna från myndigheten uppgå till omkring 16 miljarder kronor årligen. Detta är visserligen en minskning i förhållande till bedömningen 2008 (19 miljarder kronor), men det kan konstateras att de felaktiga utbetalningarna fortfarande bedöms vara omfattande. Det är viktigt för både legitimiteten och stabiliteten i välfärdssystemen att arbetet med såväl riktade som breda insatser på området fortsätter.

Försäkringskassan bedömer att en stor del av de oavsiktliga felen orsakas av brister i regel- och stödsystemens utformning. Det gör det svårt för både sökande och handläggare att göra rätt.

Myndigheter, arbetslöshetskassor och kommuner förutsätts fortsätta arbetet med att effektivisera systemens administration och kontroll. Det ökar möjligheterna för såväl medborgare som handläggare att göra rätt från början och minskar risken för både oavsiktliga och avsiktliga fel.

Regeringen är angelägen om att utbetalningar från välfärdssystemen sker i rätt tid, till rätt person och med rätt belopp. Arbetet med att bekämpa felaktiga utbetalningar, svartarbete och skattefusk ska fortsätta att integreras i berörda myndigheters löpande verksamhet. Regeringen ser positivt på det målinriktade arbete som

bedrivs på myndigheterna och förutsätter att ytterligare åtgärder vidtas för att minska de felaktiga utbetalningarna och motverka bidragsbrott.

Med utgångspunkt i de förslag som Delegationen mot felaktiga utbetalningar lämnade i sin slutrapport Rätt och riktigt (SOU 2008:74) har många åtgärder vidtagits för att förhindra felaktiga utbetalningar. Nedan följer en redovisning av de åtgärder som vidtagits och de förslag som lämnats på området sedan budgetpropositionen för 2010 beslutades, samt aktuella utredningar och uppdrag.

12.4.1 Regelförändringar

Efter förslag i propositionen Rättvist och effektivt – förändringar i studiestödssystemet (prop. 2009/10:141, 2009/10:UbU18, rskr. 2009/10:290) har ett antal åtgärder vidtagits som syftar till att säkerställa att de utbetalningar som görs från studiestödssystemet är riktiga och att den del som utgörs av lån återbetalas till fullo. Bland annat har Centrala studiestödsnämnden (CSN) getts möjlighet att säga upp studielån till omedelbar betalning om låntagare trots påminnelser och krav inte betalar årsbelopp eller avgifter. Reglerna trädde i kraft den 1 juli 2010.

Systemet med personalliggare i restaurang- och frisörbranschen har motverkat svartjobb i dessa branscher. Inom Regeringskansliet har ett förslag tagits fram om att utveckla personalliggarna till att omfatta även byggbranschen och tvätterier (Ds 2009:43). Förslaget har remitterats och bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Den 1 januari 2010 började lagen (2007:592) om kassaregister m.m. tillämpas. De nya reglerna minskar risken för att inkomster undanhålls i kontantbranscherna. Därmed minskar möjligheten att finansiera svarta löner.

12.4.2 Utredningar

Regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att ta fram ett förslag om att arbetsgivare ska lämna uppgift om lön och skatteavdrag på arbetstagarnivå varje månad (månadsuppgift) till den myndighet som utredaren finner lämplig (dir. 2009:91). Syftet är att ge bl.a. Försäkringskassan och Skatteverket

bättre kontrollmöjligheter, effektivisera arbetsgivarnas uppgiftslämnande till olika myndigheter genom bättre samordning, samt att säkerställa att korrekta inkomstrelaterade ersättningar lämnas från välfärdssystemen. Utredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 21 april 2011.

En särskild utredare har getts i uppdrag att utreda behovet av, och lämpligheten i, att införa ett administrativt sanktionssystem i syfte att motverka att ersättningar från trygghetsystemen utbetalas på felaktiga grunder eller med för höga belopp (dir. 2009:66). Utredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 1 november 2010.

Personer bosatta utomlands återbetalar sina studielån i betydligt mindre omfattning än låntagare bosatta i Sverige. Regeringen har mot denna bakgrund tillsatt en utredning som bl.a. har till uppgift att föreslå förändringar i de regelverk som styr CSN:s fordringshantering (dir. 2009:124 och dir. 2010:59). Syftet är att effektivisera fordringshanteringen främst avseende låntagare bosatta utomlands och säkerställa att studielån återbetalas i så hög utsträckning som möjligt. Utredningen har i delbetänkandet Förbättrad återbetalning av studieskulder (SOU 2010:54) lämnat förslag till förändringar i de regelverk som styr CSN:s fordringshantering. Förslagen bereds för närvarande i Regeringskansliet. Utredningen ska slutredovisa sitt uppdrag senast den 31 mars 2011.

Utredningarna om återkrav och bidragsspärr har, som redovisades i budgetpropositionen för 2010 (prop. 2009/10:1 Förslag till statsbudget, finansplan m.m. avsnitt 12.4), lämnat sina betänkan. Utredningarnas förslag bereds i Regeringskansliet.

12.4.3 Uppdrag till myndigheter

Den första av tre årsrapporter har lämnats inom ramen för det uppdrag som getts till ett stort antal myndigheter att bl.a. utveckla metoder för och redovisning av resultat av arbetet mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (dnr Fi2009/2137). Ekonomistyrningsverket (ESV) leder arbetet. De övriga myndigheterna som ingår i samverkansuppdraget är Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF),

Inspektionen för socialförsäkringen, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Statens tjänstepensionsverk (SPV), Socialstyrelsen, Skatteverket och Kronofogdemyndigheten. Av återrapporteringen framgår bl.a. att:

- det finns statistik om felaktiga utbetalningar hos alla utbetalande myndigheter, förutom hos Socialstyrelsen som ansvarar för statistiken över kommunernas utbetalning av ekonomiskt bistånd,
- det krävs både systemutveckling och verksamhetsinsatser för att göra statistiken tillförlitlig,
- det är oklart vilket organ som ansvarar för vissa myndighetsövergripande frågor.

Det är viktigt att arbetet inom ramen för uppdraget intensifieras och att de deltagande myndigheterna upprätthåller en hög ambitionsnivå. För att säkerställa detta föreslår regeringen i denna proposition att resurser avsätts för detta (se vidare utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning avsnitt 3.8).

Försäkringskassan har fått i uppdrag att följa upp och utvärdera hur myndighetens fordringshantering utvecklas med avseende på resultat och kostnadseffektivitet. Uppföljningen omfattar även fordringar mot personer bosatta i utlandet. Försäkringskassan ska vidare redovisa hur myndigheten säkerställer korrekta utlandsbetalningar.

Regeringen har gett ESV i uppdrag att utveckla en metod för att utvärdera den kontroll som sker av utbetalningar i välfärdssystemen och lämna förslag på vilka myndigheter som bör omfattas av en sådan utvärdering (dnr Fi2009/4747). ESV redovisade sitt uppdrag i april 2010. Regeringen avser att ge ESV i uppdrag att vidareutveckla och förvalta metoden under tre år. Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, CSN och Migrationsverket bör omfattas av arbetet och metoden bör utvecklas så att kommunernas och arbetslöshetskassornas deltagande inkluderas. Efter detta kommer regeringen ta ställning till det fortsatta arbetet.

Försäkringskassan har vidare fått i uppdrag att:

- redogöra för de åtgärder som myndigheten har vidtagit och planerar att vidta för att underlätta för de sökande att dels göra rätt vid ansökningsförfarandet, dels fullgöra sin uppgifts- och anmälningsskyldighet,

- redovisa vidtagna åtgärder för att integrera arbetet mot felaktiga utbetalningar i myndighetens ordinarie handläggnings-, kvalitets- och IT-system, samt att rapportera hur arbetet fortskrider med att automatisera kontrollerna i handläggningen.

Statskontoret presenterade under våren 2010 resultatet av regeringsuppdraget att analysera betydelsen av olika drivkrafter för dimensioneringen av kontroller och åtgärder mot felaktiga utbetalningar hos Försäkringskassan (dnr S2009/4235/SF). Förslagen i rapporten bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Regeringen har gett IAF i uppdrag att följa upp arbetslöshetskassornas informationssäkerhet och systematiska internkontroll. Uppdraget ska redovisas i november 2010.

12.4.4 Övrig verksamhet

CSN har redovisat vilka åtgärder som myndigheten har vidtagit och planerar att vidta mot bakgrund av Statskontorets rapport Rätt men ändå fel – en granskning av Centrala studiestödsnämndens arbete för att förhindra felaktiga utbetalningar (Statskontoret 2009:8). Av redovisningen framgår att CSN under 2010 bl.a. har genomfört ett omfattande kontrollarbete avseende högskolestuderande i Sverige. Vidare har myndigheten förtydligat och förenklat anvisningarna för gymnasieskolornas närvarorapportering av elever.

Med anledning av Statskontorets granskning av Arbetsförmedlingens arbete med att förebygga felaktiga utbetalningar (Statskontoret 2009:13) har myndighetens insatser på detta område intensifierats. Arbetsförmedlingen har bl.a. sammanställt en handlingsplan med fokus på kontrollfunktionen. Handlingsplanen syftar till att säkerställa en enhetlig tillämpning av regelverket och en förbättrad uppföljning av genomförda insatser. Mot denna bakgrund har processer och indikatorer för att följa och stärka kontrollfunktionen tagits fram och stickprovskontroller är inplanerade under hösten 2010.

Migrationsverket arbetar kontinuerligt med att förbättra rapporteringen och statistiken avseende felaktiga utbetalningar. I syfte att underlätta för de sökande att göra rätt har

Migrationsverket förbättrat sin skriftliga information till asylsökande.

Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum i Stockholm följer tillämpningen av bidragsbrottslagen (2007:612). Myndigheten har under 2010 genomfört en uppföljning av underrättspraxis gällande påföljder för brott enligt bidragsbrottslagen. Syftet med kartläggningen av praxis är att den ska vara ett stöd i åklagarnas handläggning av bidragsbrottsärenden samt att förutsättningarna för enhetlighet i rättstillämpningen och effektiviteten i handläggningen ska öka.

SPV har till följd av regelförändringar fått tillgång till uppgifter från Skatteverket för att kunna bedöma anmälda inkomster i förhållande till utbetalningar av bl.a. pensionsersättningar och inkomstgarantier. De första samkörningarna genomfördes under hösten 2009. En analys av materialet har inletts av SPV.

12.5 Utvecklingen av den ekonomiska styrningen i staten

12.5.1 Utvecklingen av den finansiella styrningen

I 2010 års ekonomiska vårproposition lämnade regeringen information om att en utredare genomfört en översyn av lagen (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen) mot bakgrund av de förslag som lämnats om en reformerad regeringsform samt de erfarenheter som vunnits och den utveckling som skett sedan budgetlagen trädde i kraft. Utredningens förslag remitterades under våren 2010 och därefter har en beredning skett inom Regeringskansliet. Regeringen avser att hösten 2010 lämna förslag till riksdagen om en ny budgetlag.

Förslagen i betänkandet innebär ändrade eller nya bestämmelser på flera områden. Ett område som kräver ytterligare utredningsarbete är de ändrade principer för hantering av förluster avseende studielån som utredningens förslag innebär. Regeringen har därför gett Centrala studiestödsnämnden (CSN) i uppdrag att ta fram en modell för beräkning och avsättning av förväntade förluster för myndighetens studielån samt beskriva övergången till och de finansiella konsekvenserna av en sådan modell. CSN ska samråda med Regeringskansliet, Riksgälds-

kontoret och ESV och redovisa sitt uppdrag senast den 28 februari 2011 (dnr. U2010/4846).

Regeringen förbereder en anpassning av de ekonomiadministrativa förordningarna till en ny budgetlag. Riksgäldskontoret och ESV har haft regeringens uppdrag att lämna förslag till sådana anpassningar. Riksgäldskontoret har lämnat förslag till en ny garanti- och kreditförordning medan ESV har lämnat förslag till en ny förordning om underlag för årsredovisning för staten, en ny anslagsförordning och en ny kapitalförsörjningsförordning (dnr Fi2010/3193 respektive Fi2010/3397). Mindre ändringar behöver göras i flera andra förordningar.

Den skärpning avseende beställningsbemyndiganden som utredningen föreslagit genomförs i viss utsträckning redan i denna proposition. Regeringens förslag till beställningsbemyndiganden är således i samtliga fall tidsbestämda med en sluttidpunkt. Därmed framgår det tydligare av förslagen under vilka år de ekonomiska åtaganden beräknas medföra utgifter.

Regeringen har även infört nya budgeteringsprinciper för fleråriga EU-program. På statsbudgetens utgiftssida finns ett antal anslag för de utgifter som uppkommer inom fleråriga EU-program. Anslagen finansieras helt eller till större delen från EU-budgeten. Dessa anslag har budgeterats med jämn utgiftsprofil varje år under programperioden. EU-programmen har i flera fall kommit igång senare än beräknat, vilket inneburit att anslagen i inledningen av programperioden varit överbudgeterade och att ett stort anslagssparande uppstått. För att budgeterade medel totalt ska motsvara EU-programmens omfattning över hela programperioden har dessa anslag undantagits från indragning av anslagsbehållning, vilket medfört att det ackumulerade anslagssparandet blivit orimligt stort. Regeringen bedömer att de årliga anslagen på ett bättre sätt bör anpassas efter när utgifterna förväntas uppkomma för att anslagen ska ge en mer realistisk bild av förväntade utgifter och dessutom undvika stora anslagssparanden. Förändringen är av teknisk karaktär och förväntas inte påverka verksamhetens villkor eller omfattning. Den nya budgeteringsprincipen kommer från och med 2011 tillämpas på följande anslag:

- utgiftsområde 8 Migration, anslag 1:8 Från EU-budgeten finansierade insatser för asylsökande och flyktingar,
- utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet, anslag 1:6 Från EU-budgeten finansierade insatser för integration av tredjelandsmedborgare,
- utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv, anslag 1:6 Europeiska socialfonden m.m. för perioden 2007–2013,
- utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel, anslag 1:16 Från EG-budgeten finansierade strukturstöd till fisket m.m., anslag 1:23 Åtgärder för Landsbygdens miljö och struktur, och anslag 1:24 Från EG-budgeten finansierade åtgärder för landsbygdens miljö och struktur.

På uppdrag av regeringen lämnade ESV hösten 2009 rapporten Förslag till utvecklad finansiell styrning (ESV 2009:39). En del av förslagen i rapporten har övervägts inom ramen för arbetet med en ny budgetlag. ESV:s övriga förslag bereds för närvarande i Regeringskansliet.

12.5.2 Nya förutsättningar för resultatstyrningen

I och med budgetarbetet för 2009 beslutade regeringen att ändra innehållet i och formerna för resultatstyrningen av myndigheterna och deras verksamhet. Den årliga styrningen av myndigheterna är numera inriktad mot verksamhetens resultat utifrån det instruktionsenliga uppdraget.

ESV har haft i uppdrag att följa upp regeringens resultatstyrning av myndigheterna. Uppdraget innefattade att belysa hur ett urval av myndigheter har agerat utifrån de nya förutsättningarna. Detta har ESV gjort genom att studera 17 myndigheter. Vidare har ESV genomfört en enkätundersökning som riktade sig till drygt 200 myndigheter. ESV har redovisat uppdraget i rapporten Resultatstyrning i rätt riktning (ESV 2009:24). I rapporten konstateras att de flesta myndigheter anser att regeringens styrning i och med nyordningen har blivit tydligare samt mer logisk och långsiktig. Vidare konstaterar ESV att de informella kontakterna har blivit fler, vilket förbättrar förutsättningarna

för en verksamhetsanpassning. Dessutom har resultatredovisningarna i viss utsträckning förändrats utifrån de nya reglerna och har större tonvikt på prestationer. ESV anser att myndigheternas redovisning av kostnaden per prestation i flera fall uppvisar brister.

Regeringen bedömer att de förändringar som skett de senaste åren leder resultatstyrningen i rätt riktning. Det är viktigt att detta arbete fortsätter. I och med förändringarna i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag har myndigheterna fått ett större ansvar att utforma resultatredovisningarna. Detta är ett område där ett fortsatt utvecklingsarbete bör ske. Det är viktigt att metodarbetet prioriteras och uppmärksammas av ledningen på myndigheterna, så att resultatredovisningarna fortsätter att utvecklas. Vidare pågår inom Regeringskansliet ytterligare arbete med att utveckla styrningen av statliga myndigheter och verksamheter.

12.6 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket

Riksrevisionen har vid flera tillfällen granskat regeringens redovisning i de ekonomisk-politiska propositionerna utifrån det finanspolitiska ramverket. De senaste granskningsrapporterna avser hur regeringen har tillämpat det finanspolitiska ramverket i 2009 års ekonomiska vårproposition (RiR 2009:14), budgetpropositionen för 2010 (RiR 2009:17) och 2010 års ekonomiska vårproposition (RiR 2010:14). Referat från dessa rapporter redovisas i avsnitt 12.2.3.

Regeringen arbetar kontinuerligt med att förbättra redovisningen i de ekonomiska propositionerna. Som en följd av Riksrevisionens tidigare kritik har regeringen i denna proposition gjort ett antal förbättringar av redovisningen av kommunsektorns finanser. Regeringen har i 2010 års ekonomiska vårproposition förbättrat transparensen i redovisningen av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. I den propositionen tydliggjorde regeringen även kopplingen mellan hållbarhetsanalyserna och den valda nivån på överskottsmålet. I linje med vad Riksrevisionen föreslagit redovisade regeringen i 2010 års ekonomiska vårproposition ett antal

ställningstaganden kring hur den s.k. S2-indikatorn ska tolkas. Regeringen vill också peka på att metoden för att beräkna S2-indikatorn följer den metod som EU-kommissionen använder för motsvarande beräkning.

När det gäller Riksrevisionens synpunkter på uppföljningen av överskottsmålet hänvisas till avsnitt 12.1.

Riksrevisionen har kritiserat att utbetalningen av det extra statsbidraget till kommunerna förlades till 2009 när medlen avsåg 2010. Regeringen anser att tidigareläggningen av utbetalningarna till 2009 ska ses i ljuset av den exceptionella osäkerhet om den ekonomiska utvecklingen som rådde vid tidpunkten för detta beslut. Regeringen bedömde att det var nödvändigt att ha en väsentlig säkerhetsmarginal under taket 2010 och redovisade tydligt att utbetalningen av det extra statsbidraget till kommuner och landsting förlades till 2009 för att det fanns ett större utrymme under taket det året. Dessutom angavs att en tidigarelagd utbetalning gav en positiv ränteeffekt för kommuner och landsting. Regeringen anser att under de omständigheter som rådde var en tidigareläggning av utbetalningen en bättre ordning jämfört med risken att få ett överskridande av utgiftstaket eller en framtvängad höjning av detsamma. Tidigareläggningen var även förenlig med de bestämmelser om redovisning mot anslag och inkomstitlar som finns i budgetlagen. Regeringen vill framhålla att utgiftstaket fastställs på en nivå som är förenlig med överskottsmålet och en långsiktigt hållbar finanspolitik. Utrymmet för reformer under utgiftstaket begränsas primärt av överskottsmålet, avvägningen mellan inkomst- och utgiftsreformer och behovet av en säkerhetsmarginal under utgiftstaket. Beaktas dessa förutsättningar finns det ingen risk för att utgiftstaket över tiden förlorar sin disciplinära funktion.

Regeringen har utvecklat motiven till förslaget till nytt utgiftstak i den riktning som Riksrevisionen föreslår. Bland annat framgår det att motivet till den jämförelsevis låga årliga ökningstakten av utgiftstaket 2013 och 2014 är att budgeteringsmarginalen för 2013 och 2014 ska minska jämfört med den förhållandevis stora marginalen 2012, så att utgiftstaket får en mer styrande effekt på utgiftsutvecklingen.

Utdrag ur protokoll
vid regeringssammanträde den 8 oktober 2010

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Björklund, Olofsson, Larsson, Erlandsson, Carlgren, Hägglund, Carlsson, Borg, Sabuni, Billström, Tolgfors, Björling, Ohlsson, Attefall, Engström, Elmsäter-Svärd, Ullenhag, Hatt

Föredragande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Björklund, Olofsson, Larsson, Erlandsson, Carlgren, Hägglund, Carlsson, Borg, Sabuni, Billström, Tolgfors, Björling, Ohlsson, Attefall, Engström, Elmsäter-Svärd, Ullenhag, Hatt

Regeringen beslutar proposition 2010/11:1