

Regeringens proposition 2009/10:1

Budgetpropositionen för 2010

Förslag till statsbudget för 2010, finansplan och skattefrågor m.m.



Regeringens proposition 2009/10:1

Budgetpropositionen för 2010

Regeringen överlämnar härmed enligt 9 kap. 6 § regeringsformen sitt förslag till statsbudget för budgetåret 2010 och föreslår att riksdagen beräknar inkomster och beslutar om utgifter för staten i enlighet med de specifikationer som fogats till förslaget.

Stockholm den 10 september

Maud Olofsson

Anders Borg
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen lämnar regeringen sitt förslag till statsbudget för 2010 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 2010 ska fördelas på utgiftsområden.

Regeringen lämnar också förslag och bedömningar avseende skatteområdet.

Regeringen presenterar vidare en prognos för statsbudgeten för 2009.

I bilaga 1 redovisas en specifikation av statsbudgetens utgifter och inkomster för 2010.

Förslag till statsbudget för 2010

Utgifter*Tusental kronor*

Utgiftsområde 1	Rikets styrelse	12 104 763
Utgiftsområde 2	Samhällsekonomi och finansförvaltning	12 170 643
Utgiftsområde 3	Skatt, tull och exekution	9 733 974
Utgiftsområde 4	Rättsväsendet	35 840 193
Utgiftsområde 5	Internationell samverkan	1 958 437
Utgiftsområde 6	Försvar och samhällets krisberedskap	45 501 075
Utgiftsområde 7	Internationellt bistånd	27 019 445
Utgiftsområde 8	Migration	5 751 126
Utgiftsområde 9	Hälsovård, sjukvård och social omsorg	58 707 837
Utgiftsområde 10	Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	101 719 373
Utgiftsområde 11	Ekonomisk trygghet vid ålderdom	41 503 000
Utgiftsområde 12	Ekonomisk trygghet för familjer och barn	69 913 019
Utgiftsområde 13	Integration och jämställdhet	4 892 844
Utgiftsområde 14	Arbetsmarknad och arbetsliv	88 358 365
Utgiftsområde 15	Studiestöd	24 106 052
Utgiftsområde 16	Utbildning och universitetsforskning	53 560 766
Utgiftsområde 17	Kultur, medier, trossamfund och fritid	11 362 087
Utgiftsområde 18	Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	1 545 695
Utgiftsområde 19	Regional tillväxt	3 419 701
Utgiftsområde 20	Allmän miljö- och naturvård	5 244 593
Utgiftsområde 21	Energi	3 157 051
Utgiftsområde 22	Kommunikationer	40 056 327
Utgiftsområde 23	Areella näringar, landsbygd och livsmedel	19 082 120
Utgiftsområde 24	Näringsliv	5 499 165
Utgiftsområde 25	Allmänna bidrag till kommuner	75 563 489
Utgiftsområde 26	Statsskuldsräntor m.m.	23 170 000
Utgiftsområde 27	Avgiften till Europeiska gemenskapen	29 680 044
Summa utgiftsområden		810 621 184
Minskning av anslagsbehållningar		-4 304 607
Summa utgifter		806 316 577
Myndigheters m.fl. in- och utlåning i Riksgäldskontoret, netto		21 565 211
Kassamässig korrigerings		1 261 000
Summa		829 142 788

Inkomster

Tusental kronor

Inkomsttyp 1000	Statens skatteinkomster	721 366 722
Inkomsttyp 2000	Inkomster av statens verksamhet	40 825 487
Inkomsttyp 3000	Inkomster av försåld egendom	0
Inkomsttyp 4000	Återbetalning av lån	1 673 532
Inkomsttyp 5000	Kalkylmässiga inkomster	8 883 400
Inkomsttyp 6000	Bidrag m.m. från EU	13 881 200
Inkomsttyp 7000	Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet	-63 476 587
Inkomsttyp 8000	Utgifter som redovisas som krediteringar på skattekonto	-125 000
Summa inkomster		723 028 754

Beräknat lånebehov	106 114 034
Summa	829 142 788

Innehållsförteckning

1	Finansplan Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken.....	21
1.1	Den makroekonomiska utvecklingen	27
1.2	En politik för att möta nedgången.....	29
1.2.1	Utgångspunkter för krishanteringen	29
1.2.2	Krishanteringen så här långt.....	39
1.3	Regeringens satsningar i denna budgetproposition	41
1.3.1	Åtgärder för att dämpa fallet i sysselsättningen.....	42
1.3.2	Åtgärder för att förhindra att arbetslösheten biter sig fast.....	43
1.3.3	Åtgärder för att värna välfärden.....	49
1.3.4	Åtgärder för fler och växande företag.....	53
1.3.5	Värna klimatet	55
1.4	Offentliga finanser	59
1.4.1	Fortsatt svag utveckling av skatteintäkterna.....	59
1.4.2	Utgifterna stiger som andel av BNP.....	59
1.4.3	Underskotten minskar successivt	60
1.4.4	Minskade risker för de offentliga finanserna.....	60
1.5	Avstämning av de budgetpolitiska målen	61
1.5.1	Avstämning av överskottsålet	61
1.5.2	Avstämning av utgiftstaket fram till och med 2011.....	63
1.5.3	Förslag till utgiftstak för 2012	64
1.5.4	Hållbara offentliga finanser kan uppnås trots lågkonjunkturen	64
1.6	Fördelningspolitisk redogörelse	65
1.7	Fortsatt arbete för att klara långsiktiga utmaningar	66
1.7.1	Ökad efterfrågan på välfärdstjänster kräver långsiktigt hållbara finanser	66
1.7.2	Klimatfrågan kräver globalt samarbete	67
1.7.3	Internationaliseringen innebär utmaningar och möjligheter.....	68
2	Förslag till riksdagsbeslut	77
3	Lagförslag.....	81
3.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1920) om allmän löneavgift	81
3.2	Förslag till lag om ändring i socialavgiftslagen (2000:980)	82
4	Budgetpolitiska mål, reformutrymme och förslag till utgiftstak	87
4.1	Kriterier för en väl avvägd finanspolitik	87
4.2	Uppföljning av överskottsålet.....	91
4.3	Uppföljning av utgiftstaket för staten	93
4.4	Finanspolitikens inriktning med hänsyn till konjunkturläget	96
4.5	Sammantagen bedömning.....	97

4.6	Tekniska justeringar av utgiftstaken för staten 2009–2011 samt förslag till utgiftstak för staten 2012	98
4.7	Uppföljning av god ekonomisk hushållning och det kommunala balanskravet.....	101
5	Uppföljning av sysselsättningspolitiken.....	105
5.1	Högre sysselsättning leder till ökad välfärd.....	105
5.2	Utvecklingen på arbetsmarknaden	107
5.2.1	Krisen fick arbetsmarknaden att tvärvända med allvarliga konsekvenser som följd.....	107
5.2.2	Hur ser utvecklingen ut för grupper med svag förankring på arbetsmarknaden?	111
5.2.3	Finns det jobb att söka under lågkonjunkturen?.....	114
5.3	Regeringens strategi för högre sysselsättning.....	116
5.3.1	Regeringens långsiktiga strategi för ökad sysselsättning	116
5.3.2	Regeringens strategi i kristider	118
5.4	Indikationer på om regeringens reformer har avsedd effekt	119
5.5	Åtgärder för högre sysselsättning i denna proposition.....	126
5.6	Det fortsatta arbetet	128
6	Den makroekonomiska utvecklingen	135
6.1	Internationell och finansiell ekonomi	136
6.2	Svensk efterfrågan och produktion	138
6.2.1	Efterfrågeutvecklingen	138
6.2.2	Produktionsutvecklingen	141
6.3	Arbetsmarknad, resursutnyttjande, löner och inflation.....	142
6.3.1	Arbetsmarknad	142
6.3.2	Löner	146
6.3.3	Inflation.....	146
6.4	Risker och alternativscenarier.....	150
6.4.1	Riskbilden	150
6.4.2	Alternativscenario med snabbare återhämtning	150
6.4.3	Alternativscenario med starkare produktivitet utveckling.....	151
7	Inkomster och skattefrågor.....	157
7.1	De skattepolitiska riktlinjerna	157
7.2	Kommande förslag på skatte- och avgiftsområdet	159
7.2.1	Skatter på arbetsinkomster – förvärvsinkomstbeskattningen	159
7.2.1.1	Förstärkt jobbskatteavdrag	159
7.2.1.2	Ytterligare sänkt skatt för pensionärer.....	162
7.2.2	Skatter på arbetsinkomster – socialavgifter m.m.....	163
7.2.2.1	Nedsatta egenavgifter för enskilda näringsidkare.....	163
7.2.2.2	Sänkta egenavgifter till följd av förlängd karenstid för enskilda näringsidkare.....	164
7.2.2.3	Förändrade nivåer för socialavgifter.....	164
7.2.3	Skatt på kapitalägande – kapital- och egendomsskatter	165
7.2.3.1	Vissa fastighetsrättsliga skattefrågor	165
7.2.3.2	Stämpelskatt vid vissa förvärv	166
7.2.3.3	Beskattning av andelsbyten vid utflyttning	166
7.2.3.4	Aktuella utredningar på området.....	167
7.2.4	Skatt på kapitalanvändning – företagsskatter	167
7.2.4.1	Utredning om företagsbeskattning	167

7.2.4.2	Skattefri kapitalvinst och utdelning på andelar inom handelsbolagssektorn.....	168
7.2.4.3	Ändrade regler om beskattning av vissa penninglån.....	169
7.2.4.4	Ändrade regler om beskattning av underskotts företag	169
7.2.4.5	Regler om avdrag för slutliga förluster i utländska dotterföretag....	170
7.2.4.6	Förfarande för prissättningsbesked vid internationella transaktioner	170
7.2.4.7	Anstånd med inbetalning av skatt i samband med uttagsbeskattning, m.m.	171
7.2.5	Skatter på konsumtion m.m.– energi- och miljöskatter	171
7.2.5.1	Effektivare skatter på klimat- och energiområdet	171
7.2.5.2	Höjning av koldioxidskatten.....	172
7.2.5.3	Höjd koldioxidskatt för uppvärmningsbränslen m.m. inom vissa sektorer.....	173
7.2.5.4	Ändrad definition av begreppet kraftvärmeproduktion	174
7.2.5.5	Nedsättning av koldioxidskatten för energiintensiva företag (0,8-procentsregeln)	174
7.2.5.6	Sänkt återbetalning av koldioxidskatt för dieselolja i jordbruks- och skogsbruksmaskiner	175
7.2.5.7	Samordningen mellan ekonomiska styrmedel för anläggningar som omfattas av EU:s system för handel med utsläppsätter	175
7.2.5.8	Koldioxidskatt på naturgas och gasol vid drivmedelsanvändning....	176
7.2.5.9	Energiskattelättnader på biobränslen för uppvärmning	177
7.2.5.10	Framtida beskattning av biodrivmedel	177
7.2.5.11	Omläggning av energiskatten på fossila uppvärmningsbränslen efter energiinnehåll	178
7.2.5.12	Energiskatten på fossila uppvärmningsbränslen m.m. i vissa sektorer.....	179
7.2.5.13	Höjd energiskatt på dieselolja	179
7.2.5.14	Skattefriheten för vissa biobränslen villkoras av hållbarhetskriterier, m.m.	180
7.2.5.15	Omräkning av koldioxid- och energiskattesatserna efter prisutvecklingen (indexering)	180
7.2.5.16	Energiskatteavdrag för vindkraft	181
7.2.5.17	Slopad avfallsförbränningskatt	182
7.2.5.18	Ökad koldioxidrelatering i fordonsskatten.....	182
7.2.5.19	Skattebefrielse för personbilar med bättre miljöegenskaper	183
7.2.5.20	Justeringar i fordonsskatten för dieseldrivna personbilar i det koldioxidrelaterade skatteuttaget.....	183
7.2.5.21	Följändringar i den viktbaserade fordonsskatten.....	184
7.2.5.22	Koldioxidbaserad fordonsskatt för lätta lastbilar, lätta bussar och husbilar	184
7.2.5.23	Sänkt fordonsskatt för tunga elhybridbussar.....	185
7.2.5.24	Slopad skatt på gödselmedel.....	185
7.2.6	Skatter på konsumtion m.m. – övriga punktskattefrågor.....	185
7.2.6.1	Privatinförsel av cigaretter.....	185
7.2.6.2	Reklamskatt.....	186
7.2.6.3	Förfaranderegler på punktskatteområdet.....	186
7.2.7	Skatter på konsumtion – mervärdesskatt	186
7.2.7.1	Utredning om sänkt mervärdesskattesats för vissa tjänster.....	186

7.2.7.2	Nya mervärdesskatteregler om omsättningsland för tjänster, återbetalning till utländska företagare och periodisk sammanställning	187
7.2.7.3	Mervärdesskatt och ideella föreningar	187
7.2.8	Offentligfinansiella effekter av ändrade skatte- och avgiftsregler....	188
7.3	Inkomster.....	193
7.3.1	Offentliga sektorns skatteintäkter	194
7.3.2	Skatt på arbete.....	195
7.3.3	Skatt på kapital.....	199
7.3.4	Skatt på konsumtion och insatsvaror	201
7.3.5	Skattekvot	204
7.3.6	Statsbudgetens inkomster	205
7.3.7	Jämförelse med prognosen i 2009 års ekonomiska vårproposition och uppföljning av statsbudgeten för 2007 och 2008	208
8	Utgifter.....	215
8.1	Statsbudgetens utgifter och takbegränsade utgifter	215
8.1.1	Utgiftsramar för 2010.....	216
8.1.2	Utgifter 2009–2012.....	217
8.1.3	Förändring av takbegränsade utgifter 2008–2012.....	222
8.2	Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med 2009 års ekonomiska vårproposition	226
8.2.1	Nya föreslagna och aviserade reformer för perioden 2010–2012	228
8.2.2	Övriga utgiftsförändringar jämfört med 2009 års ekonomiska vårproposition.....	252
8.2.3	Pris- och löneomräkning.....	254
8.3	Uppföljning statsbudgetens utgifter och takbegränsade utgifter 2009	256
8.4	Den offentliga sektorns utgifter	262
8.4.1	Staten	262
8.4.2	Ålderspensionssystemet.....	263
8.4.3	Kommuner och landsting.....	263
8.4.4	Den konsoliderade offentliga sektorn.....	264
8.5	Beräkning av den offentliga sektorns utgifter	265
9	Statsbudgetens saldo, finansiellt sparande och skuldutvecklingen	269
9.1	Statsbudgetens saldo.....	269
9.2	Den offentliga sektorns finanser	272
9.2.1	Utgifts- och inkomstförändringar.....	272
9.3	Den offentliga sektorns finanser	275
9.3.1	Statens finansiella sparande.....	275
9.3.2	Ålderspensionssystemet.....	275
9.3.3	Kommuner och landsting.....	276
9.3.4	Den konsoliderade offentliga sektorns finansiella sparande.....	278
9.4	Skuldutvecklingen och den ekonomiska ställningen.....	279
9.4.1	Den ekonomiska ställningen.....	279
9.4.2	Skuldutvecklingen	281
9.5	Statsfinansiella effekter av stabilitetsskapande åtgärder.....	282
9.5.1	Åtgärder riktade mot den finansiella sektorn	282

10	Bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet	289
10.1	Välfärdsåtagandet	290
10.2	Vad är hållbarhet och hur kan den mätas?	291
10.3	Utmaningar för finanspolitiken på lång sikt	292
10.3.1	Den åldrande befolkningen	292
10.3.2	Ökad efterfrågan på fritid och välfärd	298
10.3.3	Effekter av den djupa lågkonjunkturen	299
10.4	Möjligheterna	300
10.4.1	Ekonomisk tillväxt	300
10.4.2	Förbättringar på arbetsmarknaden	300
10.4.3	Mindre behov av vård och omsorg	301
10.5	Sammanfattande bedömning	302
11	Lån, garantier och bemyndiganden	305
11.1	Finansiering av anläggningstillgångar och rörelsekapital	305
11.1.1	Låneramar för 2010	305
11.1.2	Räntekontokrediter för 2010	307
11.1.3	Sjunde AP-fonden	308
11.1.4	Övrig utlåning från Riksgäldskontoret	309
11.2	Statliga garantier	309
11.3	Beställningsbemyndiganden	311
11.4	Bemyndigande för ramanslag	313
12	Granskning, kontroll och ekonomisk styrning	317
12.1	Finanspolitiska rådet	317
12.1.1	Mål och inriktning för finanspolitiken	317
12.1.2	Långsiktigt hållbar tillväxt och långsiktigt hög sysselsättning	320
12.1.3	Tydlighet i grunder för den ekonomiska politiken	321
12.1.4	Kvalitet i underlag och prognoser	323
12.2	Revision	323
12.2.1	Inledning	323
12.2.2	Årlig revision	323
12.2.3	Effektivitetsrevision	324
12.2.4	Riksrevisionens årliga rapport	331
12.3	Intern styrning och kontroll samt internrevision	335
12.3.1	Intern styrning och kontroll	335
12.3.2	Internrevision	336
12.4	Arbete mot felaktiga utbetalningar inom välfärdssystemen	337
12.5	Utvecklingen av den ekonomiska styrningen i staten	339
12.5.1	Utvecklingen av resultatstyrningen	339
12.5.2	Kostnadsmässig avräkning av myndigheternas förvaltningsutgifter	340
12.5.3	Förvaltningsutgifter och klimatkompensation	341

Bilagor

<i>Bilaga 1</i>	<i>Specifikation av statsbudgetens utgifter och inkomster för 2010</i>
<i>Bilaga 2</i>	<i>Tabellsamling ekonomisk utveckling och offentliga finanser</i>
<i>Bilaga 3</i>	<i>Utvidgad redovisning av den offentligfinansiella hållbarhetsbedömningen</i>
<i>Bilaga 4</i>	<i>Fördelningspolitisk redogörelse</i>
<i>Bilaga 5</i>	<i>Ekonomisk jämställdhet mellan kvinnor och män</i>
<i>Bilaga 6</i>	<i>Långsiktig utveckling och utmaningar på lång sikt (LU)</i>

Tabellförteckning

Utgifter	4
Inkomster	5
1.1 Nyckeltal.....	23
1.2 Regeringens åtgärder i denna budgetproposition, effekt på finansiellt sparande i offentlig sektor	24
1.3 Nyckeltal.....	28
1.4 EU-kommissionens hållbarhetsindikator	30
1.5 Jobbskatteavdragen för olika löner 2010	45
1.6 Hushåll med två heltidsarbetande. Typfall.....	46
1.7 Förstärkning av aktiv arbetsmarknadspolitik och utbildningssatsning under 2010.....	49
1.8 Skattelättnad genom det ytterligare förhöjda grundavdraget för personer som är 65 år eller äldre vid olika inkomst- och kommunalskattenivåer	52
1.9 Totala skatteintäkter.....	59
1.10 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser.....	60
1.11 Finansiellt sparande i offentlig sektor samt indikatorer för avstämning mot överskottsmålet.....	62
4.1 Finansiellt sparande i offentlig sektor samt indikatorer för avstämning mot överskottsmålet.....	92
4.2 Ursprungliga och faktiska utgiftstak 2000–2012	94
4.3 Indikatorer för impuls till efterfrågan.....	97
4.4 Tekniska justeringar av utgiftstaket för staten 2009–2012	99
4.5 Utgiftstak för staten 2009–2012.....	100
5.1 Grupper med svag förankring på arbetsmarknaden fördelat på arbetskraftstillhörighet, förändring mellan 2:a kvartalet 2008 respektive 2009.....	112
5.2 Antal personer (1000-tal) som blivit sysselsatta samt jobbchanser (procentenheter) mellan 1:a och 2:a kvartalet 2008 respektive 2009.....	115
6.1 Nyckeltal, nuvarande prognos och prognos i 2009 års ekonomiska vårproposition inom parentes	135
6.2 Försörjningsbalans	139
6.3 Näringslivets produktion.....	142
6.4 Nyckeltal.....	142
6.5 Nyckeltal, alternativscenario med snabbare återhämtning.....	151
6.6 Nyckeltal, alternativscenario med starkare produktivitetsutveckling	152
7.1 Jobbskatteavdraget 2010 för olika månadslöner.....	160
7.2 Skatt på arbetsinkomster och jobbskatteavdrag enligt gällande regler samt enligt aviseringen om förstärkt jobbskatteavdrag för personer som inte har fyllt 65 år (2010)	161
7.3 Skattesänkning i kronor per år genom det ytterligare förhöjda grundavdraget för personer som är 65 år eller äldre vid olika inkomst- och kommunalskattenivåer.....	162

7.4 Total skattesänkning i kronor per år till följd av det förhöjda grundavdraget (steg 1) och aviserat förslag (steg 2) för olika inkomstnivåer vid genomsnittlig kommunalskatt (31,52).....	163
7.5 Arbetsgivaravgifter 2009 och 2010 enligt regeringens förslag	165
7.6 Egenavgifter 2009 och 2010 enligt regeringens förslag om förändrade nivåer respektive bedömning enligt avsnitt 7.2.2.....	165
7.7 Aviserade ändringar av skattesatser för el och vissa bränslen för 2010, inklusive mervärdesskatt	181
7.8 Offentligfinansiella effekter av ändrade skatte- och avgiftsregler. I tabellen redovisas: bruttoeffekt år 2010, periodiserad nettoeffekt år 2010–2012 samt varaktig effekt ¹	192
7.9 Totala skatteintäkter, BNP och skattekvot	193
7.10 Bruttoeffekter av ändrade skatte- och avgiftsregler 2007–2012	193
7.11 Totala skatteintäkter	194
7.12 Sektorsvis fördelning av totala skatteintäkter.....	194
7.13 Offentliga sektorns skatteintäkter och statsbudgetens inkomster	196
7.14 Faktisk och underliggande utveckling av kommunernas skatteunderlag.....	198
7.15 Nedsättningar av arbetsgivar- och egenavgifter.....	199
7.16 Fastighetsskatt och kommunal fastighetsavgift.....	201
7.17 Skatt på konsumtion och insatsvaror	201
7.18 Intäkter från skatt på energi 2007–2012.....	203
7.19 Skattekvot	204
7.20 Statsbudgetens inkomster 2007–2012	205
7.21 Aktuell prognos jämfört med 2009 års ekonomiska vårproposition samt statsbudgeten för 2008 och 2009.....	207
7.22 Antaganden och förändringar jämfört med 2009 års ekonomiska vårproposition	208
7.23 Prognosändringar för skatt på arbete jämfört med 2009 års ekonomiska vårproposition	209
7.24 Regeländringar, bruttoeffekter i förhållande till föregående år	211
8.1 Utgifter på statsbudgetens utgiftsområden och takbegränsade utgifter 2008–2012	216
8.2 Utgiftsramar 2010.....	217
8.3 Utgifter per utgiftsområde 2008–2012.....	218
8.4 Helårsekvivalenter, 20–64 år, i vissa ersättningssystem.....	220
8.5 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med föregående år	222
8.6 Utgiftsförändringar 2009–2012 i förhållande till föregående år till följd av tidigare beslutade, aviserade och nu föreslagna reformer och finansieringar	224
8.7 Volymer inom olika transfereringssystem.....	225
8.8 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med 2009 års ekonomiska vårproposition	226
8.9 Förändring av utgiftsramar 2010–2012 jämfört med 2009 års ekonomiska vårproposition	227
8.9 Nu föreslagna och aviserade utgiftsförändringar.....	246
8.10 Föreslagna och aviserade utgiftsförändringar	246
Fortsättning av 8.10 Föreslagna och aviserade utgiftsförändringar.....	247
Fortsättning av 8.10 Föreslagna och aviserade utgiftsförändringar.....	248
Fortsättning av 8.10 Föreslagna och aviserade utgiftsförändringar.....	249
Fortsättning av 8.10 Föreslagna och aviserade utgiftsförändringar.....	250
Fortsättning av 8.10 Föreslagna och aviserade utgiftsförändringar.....	251

8.11 Volymer 2009–2012	253
8.12 Pris- och löneomräkning för 2010.....	255
8.13 Statsbudgetens utgifter 2009	256
8.14 Beräknad förändring av anslagsbehållningar 2009.....	260
8.15 Utgifter 2009	261
8.16 Statens utgifter i statsbudgeten och i nationalräkenskaperna	262
8.17 Statens utgifter	263
8.18 Utgifter för kommuner och landsting	264
8.19 Den offentliga sektorns utgifter.....	264
8.20 Den konsoliderade offentliga sektorns utgifter	265
8.21 Utfall och beräkning av tak för den offentliga sektorns utgifter 2008–2012	266
9.1 Statsbudgetens saldo 2008–2012	270
9.2 Statsbudgetens saldo samt justering för större engångseffekter 2008–2012	271
9.3 Föreslagna och aviserade utgifts- och inkomstförändringar 2009–2012, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande	273
9.4 Utgifts- och inkomstförändringar 2009–2012 i förhållande till föregående år av tidigare beslutade och aviserade samt föreslagna och aviserade reformer och finansieringar, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande	274
9.5 Statens budgetsaldo och finansiella sparande	275
9.6 Statens finanser.....	275
9.7 Ålderspensionssystemet (inkomstpensionen)	276
9.8 Kommunsektorns finanser	276
9.9 Skatter och statsbidrag.....	277
9.10 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser.....	278
9.11 Den offentliga sektorns tillgångar och skulder	279
9.12 Bidrag till den offentliga sektorns finansiella förmögenhet	280
9.13 Statsskuldens förändring 2008–2012.....	281
9.14 Förändringen av den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld.....	282
9.15 Stödåtgärder vidtagna efter budgetpropositionen för 2009 inklusive förslag i budgetpropositionen för 2010.....	286
10.1 Äldrekvoter i olika scenarier.....	294
10.2 Äldrekvoter i olika länder, 2000 och 2050	294
10.3 Befolkningen, sysselsättningen och arbetskraften, 2008 och 2090	295
10.4 EU-kommissionens hållbarhetsindikator	297
10.5 Hållbarhetsindikatorer i de olika scenarierna	298
11.1 Låneram för 2010.....	306
11.2 Investeringslån och låneramar 2002–2009	306
11.3 Räntekontokreditram för 2010.....	307
11.4 Övriga kreditramar 2010.....	309
11.5 Garantiramar och utfärdade garantier.....	310
11.6 Anslag vars ändamål 2010 omfattar garantiverksamhet	311
11.7 Sammanfattande redovisning av beställningsbemyndiganden avseende 2010 ...	312
12.1 Slutbehandlade granskningsrapporter.....	325

Diagramförteckning

1.1 BNP 1920–2012	22
1.2 Sysselsättning 16–64 år	23
1.3 Förtroendet inom tillverkningsindustrin	27
1.4 BNP 1920–2012	27
1.5 Arbetslöshet 15–74 år	28
1.6 Den offentliga sektorns bruttoskulder 2008 och 2010	29
1.7 Arbetslöshet i Sverige, USA och EU-15	36
1.8 Storlek på finanspolitiska åtgärdspaket och automatiska stabilisatorer 2009 och 2010	41
1.9 Utveckling av skatteunderlag 1992–2012	42
1.10 Marginalskatt och genomsnittlig skatt för ett vårdbidrag	45
1.11 Effekt av jobbskatteavdraget på justerad disponibel inkomst för hela befolkningen i olika inkomstgrupper	46
1.12 Deltagare i arbetsmarknadspolitiska program	48
1.13 Revideringar av skatteintäkter sedan 2008 års ekonomiska vårproposition	59
1.14 Tekniskt justerade utgiftstak och takbegränsade utgifter som andel av BNP 1997–2012	63
1.15 Effekter av förslagen i denna budgetproposition på justerad disponibel inkomst för olika inkomstgrupper	65
1.16 Effekter av förslagen i denna budgetproposition på individuell disponibel inkomst för kvinnor och män	66
4.1 Utgiftstak för staten och takbegränsade utgifter justerade för tekniska förändringar 1997–2012	94
4.2 Kommunsektorns resultat och finansiella sparande 2000–2012	101
5.1 Arbetskraft, sysselsättning samt i arbete, 16–64 år	107
5.2 Sjukfrånvarande, 16–64 år	108
5.3 Varsel och arbetslöshet, 16–64 år	108
5.4 Arbetslöshet, 15–74 år	109
5.5 Nyinskrivna arbetslösa vid Arbetsförmedlingen per månad	110
5.6 Utflöde till osubventionerat arbete per månad, fördelat på inskrivningstid, för personer inskrivna i arbetslöshet och program med aktivitetsstöd	110
5.7 Nyinskrivna arbetslösa per 1 000 invånare (16–64 år) och län, september 2008 till juli 2009, procentuell förändring jämfört med samma period ett år tidigare	111
5.8 Nyinskrivna arbetslösa vid Arbetsförmedlingen per månad fördelat på olika grupper	113
5.9 Utflöde till osubventionerat arbete per månad, fördelat på olika grupper, för personer inskrivna i arbetslöshet och program med aktivitetsstöd	114
5.10 Lediga jobb per kvartal fördelat på sektor	114
5.11 Personer (mätt som helårsekvivalenter) som mottar ersättning från vissa trygghetssystem	116

5.12	Personer (mätt som helårsekvivalenter) som mottar ersättning från vissa trygghetssystem	120
5.13	Personer som mottar ersättning från olika trygghetssystem.....	121
5.14	Personer med sjukpenning fördelat på sjukdomslängd	122
5.15	Nybeviljade sjukfall som kommer från andra ersättningssystem som andel av det totala inflödet och andel avslutade sjukfall som går till andra ersättningssystem av det totala utflödet, per kvartal	123
5.16	Genomsnittlig sökaktivitet samt medianen på söktid för arbetslösa och programdeltagare	123
5.17	Kvarstående personer i nystartsjobb.....	124
5.18	Arbetskraft (16–64 år) under nuvarande lågkonjunktur och under 1990-talskrisen.....	125
5.19	Arbetslöshet (16–64 år) under nuvarande lågkonjunktur och under 1990-talskrisen.....	125
6.1	TED-spreadar i Tyskland, Sverige och Förenta staterna.....	136
6.2	BNP-tillväxt i Förenta staterna och euroområdet.....	137
6.3	Svensk BNP	138
6.4	Export	139
6.5	Hushållens konsumtion och konsumentförtroendet (CCI)	140
6.6	Hushållens egna sparande	140
6.7	Kapacitetsutnyttjandet i industrin och totala investeringar	141
6.8	Bostadsinvesteringar	141
6.9	BNP, arbetade timmar och sysselsatta.....	142
6.10	Arbetskraften och sysselsatta	143
6.11	Arbetslöshet	144
6.12	Brist på arbetskraft i näringslivet och resursutnyttjande på arbetsmarknaden	145
6.13	Sysselsättnings-, produktivitets- och BNP-gap.....	145
6.14	Reallön och nominell lön.....	146
6.15	KPI, KPIX och KPIX exklusive energi.....	146
6.16	Enhetsarbetskostnad.....	147
6.17	Indikatorer på resursutnyttjandet	148
6.18	BNP-gap enligt olika metoder	148
6.19	Strukturellt sparande med olika BNP-gap	149
6.20	BNP-tillväxt	151
6.21	Arbetslöshet	152
7.1	Genomsnittlig skatt utan jobbskatteavdraget (streckad linje), enligt gällande regler (ljus linje) samt enligt aviseringen om ett förstärkt jobbskatteavdrag (mörk linje) för personer som inte har fyllt 65 år	161
7.2	Marginalskatt utan jobbskatteavdraget (streckad linje), enligt gällande regler (ljus linje) samt enligt aviseringen om ett förstärkt jobbskatteavdrag (mörk linje) för personer som inte har fyllt 65 år.....	161
7.3	Grundavdrag i kronor per år för personer som är 65 år eller äldre vid 2010 års början enligt gällande regler (ljus linje) samt enligt aviserat förslag (mörk linje)	162
7.4	Prognosrevideringar av totala skatteintäkter sedan 2008 års ekonomiska vårproposition	193
7.5	Prognosfel för totala skatteintäkter 1999-2007.....	195
7.6	Utveckling av lönesumma, transfereringar och skatteunderlag	195
7.7	Utveckling av arbetade timmar, timlön och lönesumma	197
7.8	Transfereringsinkomster som andel av inkomst av tjänst.....	198

7.9	Antal personer som betalar statlig inkomstskatt.....	199
7.10	Taxerade kapitalvinster, aktieprisindex och fastighetsprisindex	199
7.11	Skatt på företagsvinster i procent av BNP 1991–2012	200
7.12	Hushållens konsumtion i löpande priser och underliggande intäkter från mervärdesskatt 1996–2012.....	202
7.13	Mervärdesskatteintäkterna från hushållens konsumtion uppdelat på olika varugrupper 1993–2009.....	202
7.14	Skatteintäkter från tobak och konsumtionen av cigaretter och snus 1995– 2012	203
7.15	Reseförsel och skatteintäkter från alkohol 2001–2012	203
7.16	Skattekvot 1980–2012.....	204
8.1	Arbetslöshet och sjukpenningdagar (inkl. sjuklön)	220
8.2	Skillnad mellan utgiftsprognos för 2009 och ursprungligt anvisade medel på statsbudgeten för 2009 ¹ för vissa utgiftsområden	257
8.3	Ändamålsfördelade konsumtionsutgifter för kommuner och landsting.	263
8.4	Sociala naturaförmåner 1993–2012	264
8.5	Den konsoliderade offentliga sektorns utgifter 1990–2012.....	265
9.1	Statsbudgetens saldo 2000–2012	270
9.2	Utveckling av det ekonomiska resultatet före extra ordinära poster i kommuner och landsting	277
9.3	Utvecklingen av kommunsektorns finanser	278
9.4	Offentliga sektorns finansiella sparande och arbetslöshet.....	279
9.5	Den offentliga sektorns kapitalstock	280
9.6	Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet	280
9.7	Statsskuld i miljarder kronor och som andel av BNP 2000–2011	281
10.1	De offentliga utgifterna efter ändamål, 2006	290
10.2	Inbetalda skatter och erhållna transfereringar och offentliga tjänster i genomsnitt vid olika åldrar, 2004.....	291
10.3	Offentliga nettoutgifter per ålder, 2004	291
10.4	Förändring i folkmängden efter ålder, 2008–2090.....	293
10.5	Försörjningskvoter 1875–2090	293
10.6	Försörjningskvoter i olika demografiska scenarier 2000–2090.....	294
10.7	Primära och totala offentliga utgifter och inkomster, 2000–2090	295
10.8	Ålderspension per person 65 år och äldre	296
10.9	Finansiellt och primärt sparande.....	296
10.10	Finansiellt sparande i olika scenarier	298
10.11	Arbetade timmar i befolkningen, 1980–2090.....	299
11.1	Myndigheternas investeringslån juni 2000–juni 2009	306

1

Finansplan

Riktlinjer för den ekonomiska politiken och
budgetpolitiken



1 Finansplan

Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken

Politiska utgångspunkter och sammanfattning av förslagen i budgetpropositionen för 2010

Inledning

Världen befinner sig i den djupaste och mest utbredda lågkonjunkturen sedan 1930-talskrisen. Det som startade som en finansiell kris, orsakad av bland annat ansvarslös hantering av riskfyllda finansiella affärer samt brister i regelverk och tillsyn av finansmarknaderna, har övergått till en realekonomisk kris med fallande produktion och stigande arbetslöshet.

Som ett litet, öppet och handelsberoende land har Sverige drabbats hårt, med bland annat stigande arbetslöshet som följd. Det finns inga mirakelkurer som kan förhindra att hushåll och företag drabbas av stora påfrestningar. Däremot kan krisens effekter motverkas och en stark och hållbar återhämtning främjas. Då är det också viktigt att hjälpa dem som drabbas värst.

Viljan och förmågan att ta ansvar hos världens regeringar och myndigheter har prövats det gångna året. Genom att lägga om den ekonomiska politiken i en mycket expansiv riktning har de allvarligaste hoten undanröjts. Åtgärderna för att få det finansiella systemet att fungera mer normalt har fått önskad effekt. Världen löper inte längre risken att drivas ned i en djup nedåtgående ekonomisk spiral.

Alliansregeringen har valt en väg präglad av ansvar för de offentliga finanserna, för jobben och för välfärdens kärnverksamheter. Den ekonomiska politiken i Sverige har lagts om för

att möta krisen och dämpa fallet i sysselsättningen. Det skedde samtidigt som regeringen värnade en statsfinansiell beredskap för att kunna hantera en fördjupad och mer långvarig kris.

Det ekonomiska läget är nu något stabilare än i våras och riskbilden är mer balanserad. I Sverige har därför risken för en ytterligare påtaglig försämring av de offentliga finanserna minskat tydligt.

Det kommer emellertid att vara en lång och mödosam väg tillbaka mot ökad sysselsättning och lägre arbetslöshet. Alliansregeringen vann i valet 2006 svenska folkets förtroende med en politik för fler i arbete och färre i utanförskap. Tack vare den inriktningen stod Sverige starkare rustat för att möta krisen. Genom att kraftfullt hålla fast vid den inriktningen kan Sverige komma stärkt ur den ekonomiska krisen.

Sverige står liksom en rad andra länder inför hotet att den stigande arbetslösheten biter sig fast på en hög nivå och förvandlas till ett växande utanförskap. Fler i arbete och färre utanför arbetsmarknaden är Alliansregeringens viktigaste mål. Hotet om en arbetslöshet som fastnar på en hög nivå, där människor inte får komma till sin rätt och utvecklas, ska mötas med en kraftfull politik för jobb och företagande och för utbildning och omställning till stöd för de människor som drabbas av arbetslöshet. Problemet får inte hanteras genom att människor förpassas till passiva system och göms undan i statistiken. I stället ska goda förutsättningar skapas för att människor ska komma tillbaka till jobb och trygghet, till arbetskamrater och gemenskap.

Med en ansvarsfull politik för ordning och reda i de offentliga finanserna kan vi nu vidta ytterligare krisåtgärder och fortsätta att arbeta Sverige ur krisen.

Åtgärderna i denna budgetproposition inriktas på att dämpa fallet i sysselsättningen, förhindra att arbetslösheten biter sig fast, värna välfärdens kärna, skapa förutsättningar för fler och växande företag och att värna klimatet.

Sammantaget bedöms tidigare beslutade krisåtgärder och de åtgärder som föreslås i denna proposition leda till att nivån på BNP 2010 blir 1,7 procent högre än om de inte hade vidtagits och att antalet sysselsatta blir 52 000 personer fler än vad som annars varit fallet. Den mycket expansiva penningpolitiken bidrar också till att hålla uppe efterfrågan.

Den finansiella krisen och den därefter följande djupa lågkonjunkturen har hamnat i fokus för den ekonomiska politikens utformning under det senaste året. Samtidigt är det viktigt att den dramatiska utvecklingen under det senaste året inte gör att de långsiktiga utmaningar som Sverige, liksom många andra länder, står inför glöms bort. Tvärtom understryker krisen behovet av en långsiktigt inriktad ekonomisk politik.

Historiskt djup kris drabbar Sverige

Den kraftiga globala konjunkturedgången har drabbat den exportberoende svenska ekonomin hårt. På kort tid har BNP rasat dramatiskt och abrupt (se diagram 1.1). Resursutnyttjandet är mycket lågt och fortsätter att sjunka. Sysselsättningen har fallit kraftigt. Varslen och arbetslösheten har ökat. De offentliga finanserna har försvagats väsentligt. I år bedöms BNP falla med 5,2 procent, vilket är det enskilt svagaste året sedan andra världskriget. Återhämtningen bedöms bli långsam.

Regeringar och centralbanker runt om i världen har vidtagit exceptionella åtgärder för att dämpa krisen och förhindra en kollaps. Styrrentorna har sänkts till historiskt låga nivåer. Omfattande finanspolitiska åtgärds paket har genomförts för att stimulera efterfrågan och stödja det finansiella systemet.

Genom att ha värnat starka offentliga finanser i goda tider har Sverige haft utrymme att på ett kraftfullt sätt lägga om finanspolitiken till en av de mest expansiva i OECD-området. Omlägg-

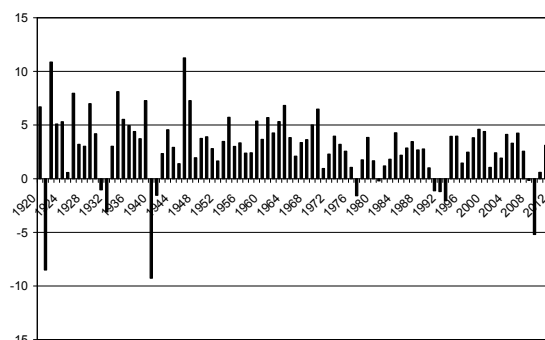
ningen har skett samtidigt som den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna har värnats.

Under den senaste tiden har läget på de finansiella marknaderna väsentligt förbättrats. Företagens och hushållens lånemöjligheter har blivit bättre, vilket minskat risken för ytterligare negativa återverkningar på konjunkturen och de offentliga finanserna. Jämfört med bedömningen i 2009 års ekonomiska vårproposition finns det allt fler tecken på att såväl den globala som den svenska ekonomin stabiliseras.

Det kraftiga fallet i världsekonomin i slutet av 2008 och i början av 2009 har bromsat in och global BNP väntas öka igen mot slutet av året. Under 2010 bedöms Sveriges viktigaste exportmarknader börja växa igen, om än svagt. Den samlade efterfrågan väntas dock växa så långsamt att sysselsättningen fortsätter att minska under 2010 för att stabiliseras först runt årsskiftet 2010/2011. Det bidrar till en fortsatt svag utveckling av hushållens disponibla inkomster 2010.

Diagram 1.1 BNP 1920–2012

Årlig procentuell förändring



Anm.: Tidsserierna före och efter 1950 är inte fullt jämförbara. Kvaliteten för tidigare år är mer osäker.
Källor: Edvinsson (1920-1949), Statistiska centralbyrån (1950-2008) och egna beräkningar (2009-2012).

Tabell 1.1 Nyckeltal

Årlig procentuell förändring om annat ej anges

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
BNP	4,2	2,6	-0,2	-5,2	0,6	3,1	3,8
Sysselsatta ¹	2,0	2,5	1,2	-2,6	-3,5	-0,5	0,9
Arbetade timmar	1,3	3,2	1,6	-3,9	-1,5	0,3	0,2
Arbetslöshet ²	7,1	6,1	6,2	8,8	11,4	11,6	10,9
Timlön ³	3,1	3,3	4,3	3,1	2,0	1,9	2,3
KPI, års-genomsnitt	1,4	2,2	3,4	-0,4	0,4	0,8	1,8
Finansiellt sparande ⁴	2,4	3,8	2,5	-2,2	-3,4	-2,1	-1,1
Statsskuld, procent av BNP	42,1	36,4	33,6	37,8	40,4	40,6	40,3

¹ 15–74 år.² Som andel av arbetskraften, 15–74 år.³ Mätt enligt konjunkturlönestatistiken.⁴ Offentliga sektorns finansiella sparande i procent av BNP.

Källor: Statistiska centralbyrån, Medlingsinstitutet och egna beräkningar.

Ansvarsfull politik ger utrymme för krisåtgärder

Förutom att det offentliga sparandet har försvagats väsentligt har det rått en stor osäkerhet kring de offentliga finansernas fortsatta utveckling som en följd av den kraftiga konjunkturbedgången och finanskrisen. Det något stabilare ekonomiska läget, med en minskad risk för en ännu sämre konjunkturutveckling och en väsentlig förbättring på finansmarknaderna, har påtagligt minskat risken avseende de offentliga finanserna.

De offentliga finanserna har vidare utvecklats något bättre än vad som bedömdes i 2009 års ekonomiska vårproposition genom såväl högre intäkter som lägre utgifter. Sammantaget har det skett en tydlig förskjutning i riskbilden avseende de offentliga finanserna från i våras. Trots detta måste beredskap finnas för en sämre utveckling av de offentliga finanserna, om konjunkturen åter skulle överraska negativt eller om en kris på finansmarknaderna skulle uppstå igen.

Riskbilden för det samlade ekonomiska läget bedöms nu vara balanserad. Förväntningar om en starkare exportorderingång, ett mer positivt inköpschefsindex, ytterligare förbättringar på de finansiella marknaderna och en starkare global konjunktur är faktorer som gör att återhämtningen kan gå snabbare än väntat. Mot detta står risken för en sämre ekonomisk utveckling än väntat. Det finns flera faktorer som kan göra att återhämtningen kan bli mer

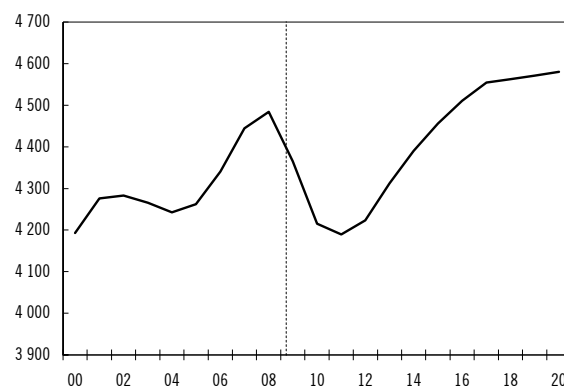
utdragen än i huvudscenariot. Arbetsmarknaden kan utvecklas ännu svagare än vad som förväntats och den privata konsumtionen kan bli mer dämpad. Andra faktorer som kan begränsa återhämtningen kan vara ekonomisk oro i de baltiska länderna eller nya, negativa överraskningar inom finans- och banksektorn.

Arbetsmarknaden drabbas hårt

Sverige har hittills förlorat 100 000 jobb i den djupa lågkonjunkturen (se diagram 1.2). Sysselsättningen bedöms fortsätta att falla under hela 2010. Från toppnivån halvårsskiftet 2008 till årsskiftet 2010/2011 beräknas sysselsättningen minska med 300 000 personer. Sysselsättningsfallet medför allvarliga påfrestningar för hushållen, företagen, de offentliga finanserna och för samhällsekonomin.

Diagram 1.2 Sysselsättning 16–64 år

Tusental personer



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Mot denna bakgrund är det synnerligen angeläget att dämpa fallet i sysselsättningen samt främja att sysselsättningen vänder uppåt så snart och kraftfullt som möjligt. Samtidigt är det offentligfinansiella utrymmet mycket begränsat.

Det låga resursutnyttjandet och det kraftiga och fortsatta sysselsättningsfallet pekar dock på ett fortsatt behov av krisåtgärder. Den minskade osäkerheten i de offentliga finanserna jämfört med i våras har förbättrat förutsättningarna för att genomföra ytterligare krisåtgärder. Förutsättningarna är också goda på grund av att Sverige i ett internationellt perspektiv har en gynnsam position när det gäller de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Samtidigt är det viktigt att underskotten inte blir för stora och ohanterliga.

Sammantaget är ytterligare krisåtgärder motiverade i detta allvarliga konjunkturläge i den utsträckning de medför endast ett begränsat underskridande av överskottsmålet. Det finansiella sparandet i offentlig sektor ska successivt återgå till ett överskott som ligger i linje med överskottsmålet. Budgetförstärkningar kan således behöva genomföras längre fram när konjunkturen förbättras. Återgången till överskottsmålet ska ske på ett sådant sätt att det inte leder till allt för stora realekonomiska kostnader och ekonomiska obalanser. Fastställda utgiftstak ska klaras.

Regeringens åtgärder i denna budgetproposition

Det låga resursutnyttjandet, det kraftiga och fortsatta sysselsättningsfallet och den minskade risken för de offentliga finanserna motiverar ytterligare krisåtgärder. Åtgärderna inriktas på att:

- Dämpa fallet i sysselsättningen.
- Förhindra att arbetslösheten biter sig fast.
- Värna välfärdens kärna.

Därutöver föreslår regeringen bland annat åtgärder för:

- Fler och växande företag.
- Värna klimatet.

Regeringens satsar i denna budgetproposition totalt 32 miljarder kronor på nya åtgärder för 2010 och 24 miljarder kronor för 2011, utöver de åtgärder som redan beslutats eller aviserats. De huvudsakliga åtgärderna sammanställs i tabell 1.2 och redovisas närmare i avsnitt 1.3.

Tabell 1.2 Regeringens åtgärder i denna budgetproposition, effekt på finansiellt sparande i offentlig sektor

Miljarder kronor

	2010	2011	2012
Dämpa fallet i sysselsättningen			
<i>Kommuner*</i>	10,00		
<i>Infrastruktur</i>	1,00	0,10	-0,39
Förhindra att arbetslösheten biter sig fast			
<i>Förstärkt jobbskatteavdrag</i>	10,00	10,00	10,00
<i>Ökad aktivering inom arbetsmarknadspolitiken</i>	3,89		
<i>Lägre kostnader för vissa arbetsmarknadspolitiska program</i>	-2,54		
<i>Indirekta effekter av ökad aktivering</i>	-0,55		
<i>Ökning av utbildningsplatser</i>	1,89	1,79	
<i>Förstärkta insatser till personer som lämnar sjukförsäkringen</i>	2,63	4,64	5,69
<i>Preciserade beräkningar av sjukförsäkringsreformen</i>	-2,66	-4,19	-4,49
<i>Höjda studiemedel och fribelopp</i>	0,13	0,20	0,20
Värna välfärden			
<i>Sänkt skatt för pensionärer</i>	3,50	3,50	3,50
<i>Brottsbekämpning och rättsväsendet</i>	2,59	3,24	3,54
<i>Hälsa- och sjukvård</i>	0,10	0,16	0,18
<i>Äldreomsorg inkl. trygghetsbostäder</i>	0,28	0,23	0,28
<i>Bostadstillägg för personer med sjuk- eller aktivitetsersättning</i>	0,36	0,36	0,36
<i>Bättre utbildningsväsende</i>	0,06	0,09	0,25
<i>Övrigt Värna välfärden</i>	0,12	0,12	0,12
Fler och växande företag			
<i>Trygghet för företagare</i>	0,56	0,69	0,69
<i>Nedsatta egenavgifter</i>	1,15	1,15	1,15
<i>Insolvens</i>	0,11	0,11	0,11
<i>Ökat entreprenörskap</i>	0,20	0,10	0,10
Värna klimatet			
<i>Energieffektivisering</i>	0,30	0,30	0,56
<i>Internationella klimatinvesteringar</i>			0,20
<i>Övrigt Värna klimatet</i>	0,05	0,05	0,05
Övrigt	0,70	0,96	0,13
Förändring finansiellt sparande offentlig sektor av reformer i BP10*	-31,85	-23,57	-22,21

* Medel till kommunerna betalas med 6 miljarder kronor 2009 och 4 miljarder 2010 men påverkar finansiellt sparande 2010. I beräkningen antas att 20 procent av tillskottet sparas i kommunerna, vilket innebär att det sammantagna offentliga finansiella sparandet försämrats med 8 miljarder kronor 2010.

Åtgärder som dämpar sysselsättningsfallet och påskyndar uppgången

Att bromsa en neddragning av offentligt finansierade jobb är en av de mest kostnadseffektiva åtgärderna för att dämpa fallet i sysselsättningen i en djup lågkonjunktur. I denna

budgetproposition föreslås därför ökade resurser till kommuner och landsting samt vissa infrastrukturessatsningar, vilka även är kostnadseffektiva. Därutöver föreslås satsningar på bland annat hälso- och sjukvården, äldreomsorgen, rättsväsendet och utbildningsområdet.

Efterfrågan och sysselsättningen stimuleras också genom att krisens effekter på hushållens disponibla inkomster dämpas. Ett fjärde steg i jobbskatteavdraget införs. Skatten sänks för pensionärer. Företagarnas egenavgifter sänks. Bostadstillägget för personer med sjuk- och aktivitetsersättning höjs. De föreslagna skattesänkningarna ökar hushållens disponibla inkomster med 15 miljarder kronor och bidrar till att den privata konsumtionen hämtar sig 2010. Utan dessa åtgärder skulle den disponibla inkomsten öka med 0,4 procent nästa år. Med de föreslagna åtgärderna ökar i stället den disponibla inkomsten med 1,2 procent.

Åtgärder som förhindrar att arbetslösheten biter sig fast på en hög nivå

Efterfrågestimulerande åtgärder kan bara användas för att på kort sikt öka sysselsättningen. Politiken måste därför kompletteras med satsningar som gör att arbetslösheten inte fastnar på en hög nivå så att sysselsättningen snabbt kan öka till en hållbart hög nivå i nästa konjunkturuppgång. Det gäller således att undvika att den nedgång i sysselsättningen som bedöms fortsätta 2009 och 2010 på sikt omvandlas till en långvarigt låg sysselsättningsnivå. Därför behövs ytterligare åtgärder som ökar arbetslöshets anställningsbarhet, förbättrar företagsklimatet och gör det mer lönsamt att arbeta.

Ett förstärkt jobbskatteavdrag är inte bara ett sätt att upprätthålla hushållens disponibla inkomster nästa år och därigenom dämpa fallet i sysselsättningen och tidigarelägga uppgången. Ett förstärkt jobbskatteavdrag medför också en snabbare och större sysselsättningsökning, inte minst när läget på arbetsmarknaden förbättras, eftersom det blir mer lönsamt att arbeta. Det ökar arbetsutbudet samt förbättrar lönebildningen och rörligheten på arbetsmarknaden. En förstärkning av jobbskatteavdraget bidrar därmed till en högre sysselsättning även efter 2010.

De av regeringen genomförda och nu föreslagna åtgärderna, tillsammans med det föreslagna fjärde steget i jobbskatteavdraget, bedöms bidra till 150 000 varaktigt fler syssel-

satta, varav de fyra stegen av jobbskatteavdragen bedöms stå för drygt hälften av sysselsättningsökningen.

För att öka människors anställningsbarhet och därigenom främja en kraftig och snabbare sysselsättningsuppgång när konjunkturen förbättras, föreslås också temporära utbildningssatsningar (yrkesvux/komvux, yrkeshögskola samt universitet och högskola), förstärkning av den aktiva arbetsmarknadspolitiken genom ökat fokus på arbetspraktik och praktisk kompetensutveckling, arbetsmarknadsutbildning samt intensifierade förmedlingsinsatser (coachning). Därtill införs en ny aktiveringsåtgärd inom statliga och kommunala verksamheter samt ideella organisationer med viss verksamhet (Lyft) samtidigt som insatserna för arbetslösa ungdomar förstärks kraftigt.

Regeringen föreslår dessutom en rad åtgärder som förbättrar företagsklimatet i Sverige. Åtgärderna ökar tryggheten för företagare, gör det mindre riskfyllt att starta nya företag samt sänker kostnaden för många företagare.

Åtgärder som värnar välfärdens kärna

De temporärt ökade resurserna till kommuner och landsting 2010, samt den tidigare aviserade permanenta höjningen med 5 miljarder kronor per år från och med 2011, bidrar till att kommunsektorn kan behålla personal i större utsträckning trots att skatteintäkterna viker. Därmed kan viktiga välfärdstjänster som skola, sjukvård och äldreomsorg upprätthållas under lågkonjunkturen. Det är dock angeläget att kommuner och landsting med dessa extra resurser fortsätter och fördjupar ansträngningarna att höja effektiviteten och kvaliteten i verksamheterna.

Ökade anslag till rättsväsendet (bland annat polisen, domstolen och kriminalvården) bidrar till att trygga människors vardag. Anslagsökningen hjälper också till att finansiera de underskott rättsväsendet har ådragit sig de senaste åren och ger de rättsvärdande myndigheterna förutsättningar att öka effektiviteten och förbättra resultaten i verksamheten.

Den sänkta skatten för pensionärer och det höjda bostadstillägget för personer med sjuk- och aktivitetsersättning lindrar krisens effekter för dessa grupper och bidrar till ökad ekonomisk trygghet. Tillsammans med jobbskatteavdraget har dessa reformer gynnsamma fördelningspolitiska effekter.

Överhängande risk för behov av budgetförstärkningar när konjunkturläget förbättras

För att säkra långsiktigt hållbara offentliga finanser är en stor del av krisåtgärderna temporära. Det gäller t.ex. de ökade resurserna till kommuner och landsting, fler aktiveringsåtgärder samt fler utbildningsplatser. Det är viktigt att dessa satsningar återtas när konjunkturläget förbättras, det kommunala skatteunderlaget stärks och behovet av utbildningsplatser minskar. Stora utgiftsökningar, som historiskt har visat sig vara svåra att återta, bör undvikas. Ett fjärde jobbskatteavdrag, som bidrar till en sänkning av Sveriges internationellt sett höga skattekvot, kan längre fram, om det skulle behövas, finansieras genom höjningar av andra mindre skadliga skatter. En permanent höjning av utgiftsnivån skulle i stället på sikt bidra till ett höjt totalt skatteuttag. Det offentliga finansiella sparandet ska öka till den målsatta nivån motsvarande 1 procent av BNP i genomsnitt över konjunkturcykeln.

Det offentligfinansiella läget kräver också en mycket stram utgiftspolitik de närmaste åren. Det finns en överhängande risk för att det kan behövas budgetförstärkningar när konjunkturläget förbättras. Det är viktigt att eventuella budgetförstärkningar ges en samhällsekonomiskt effektiv utformning. Samtidigt ska välfärdens kärna värnas. Om budgetförstärkningar blir nödvändiga bör de bland annat ta sikte på skattejusteringar som bidrar till en bättre miljö och hälsa utan att minska incitamenten till arbete. Även utgiftsminskningar kan bli aktuella.

Långsiktig hållbarhet i de offentliga finanserna är centralt. Regeringen avser därför att föra en stram utgiftspolitik de närmaste åren så att underskotten i de offentliga finanserna blir tillfälliga och hanterbara. För att markera detta föreslås att utgiftstaket för 2012, exklusive tekniska justeringar, sätts 10 miljarder kronor lägre än den bedömning som gjordes i 2009 års ekonomiska vårproposition.

1.1 Den makroekonomiska utvecklingen

Djup global lågkonjunktur

Världsekonomin befinner sig i den djupaste lågkonjunkturen sedan 1930-talskrisen. För att dämpa effekterna av finanskrisen och den djupa lågkonjunkturen har regeringar och centralbanker världen över genomfört krisprogram med omfattande penning- och finanspolitiska stimulanser. Åtgärderna har medfört en väsentlig förbättring av förhållandena på de finansiella marknaderna och lindrat fallet i efterfrågan. Olika mått som används för att mäta oron på bland annat räntemarknaden visar att oron har minskat påtagligt.¹ De ligger nu nära nivåer som kan anses normala för en lågkonjunktur.

Under våren och sommaren har det även kommit flera tecken på att global BNP är på väg att stabiliseras eller redan har stabiliserats. Förtroendeindikatorer för industrin, så som inköpschefsindex och exportorderingång, har successivt förbättrats den senaste tiden (se diagram 1.3).

Diagram 1.3 Förtroendet inom tillverkningsindustrin



Källor: Europeiska kommissionen och Institute for Supply Management.

Den globala tillväxten väntas förstärkas under 2010. Resursutnyttjandet i världsekonomin bedöms dock stiga först 2011 i takt med att osäkerheten hos företag och hushåll avtar, arbetsmarknadsutsikterna förbättras och den

¹ Detta framgår exempelvis av den så kallade TED-spreaden, som visar skillnaden mellan den ränta bankerna betalar när de lånar av varandra på interbankmarknaden och räntan på statsskuldväxlar.

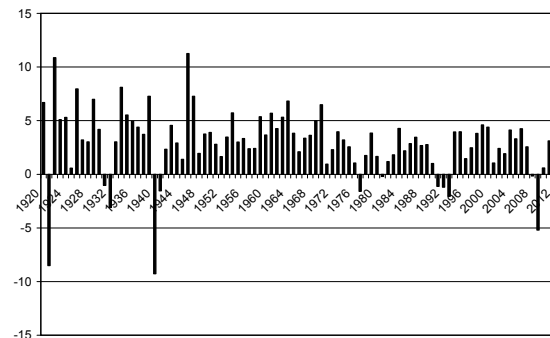
expansiva penning- och finanspolitiken får full effekt.

BNP på väg att stabiliseras

Den kraftiga nedgången i världskonjunkturen har drabbat den exportberoende svenska ekonomin hårt (se diagram 1.4). I år bedöms BNP falla med 5,2 procent på årsbasis, vilket är det enskilt svagaste året sedan andra världskriget.²

Diagram 1.4 BNP 1920–2012

Årlig procentuell förändring



Anm.: Tidsserierna före och efter 1950 är inte fullt jämförbara. Kvaliteten för tidigare år är mer osäker.

Källor: Edvinsson (1920–1949), Statistiska centralbyrån (1950–2008) och egna beräkningar (2009–2012)

En ökad global efterfrågan samt en expansiv finans- och penningpolitik bidrar till att BNP bedöms börja att växa igen 2010. Återhämtningen går dock långsamt. Det låga kapacitetsutnyttjandet i omvärlden hämmar svensk export, som till stor del består av investeringsvaror och insatsvaror.

Sverige har jämförelsevis stora s.k. automatiska stabilisatorer vilka dämpar fallet i efterfrågan. Med automatiska stabilisatorer avses att efterfrågan i ekonomin automatiskt hålls uppe under en konjunkturedgång genom att bland annat arbetslöshetsstöd betalas ut till personer som blir arbetslösa och att hushåll och företag vid sänkta inkomster betalar mindre skatt. Vidare bidrar både tidigare beslutade krisåtgärder och de åtgärder som föreslås i denna budgetproposition, till att dämpa krisens effekter på hushållens disponibla inkomster samt

² Beräkningarna inkluderar effekterna på BNP av de åtgärder som redan beslutats, aviserats och som föreslås i denna budgetproposition.

att dämpa fallet i offentlig sysselsättning. Sammantaget bedöms åtgärderna leda till att nivån på BNP 2010 blir 1,7 procent högre än om de inte hade vidtagits och att antalet sysselsatta blir 52 000 personer fler än vad som annars varit fallet. Utöver finanspolitiken bidrar den mycket expansiva penningpolitiken till att hålla uppe efterfrågan. Riksbanken har sänkt reporäntan med 4,5 procentenheter sedan september 2008.

Tabell 1.3 Nyckeltal

Årlig procentuell förändring om annat ej anges

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
BNP	4,2	2,6	-0,2	-5,2	0,6	3,1	3,8
BNP-gap	2,5	2,6	0,0	-6,4	-6,5	-5,0	-3,0
Sysselsatta ¹	2,0	2,5	1,2	-2,6	-3,5	-0,5	0,9
Arbetade timmar	1,3	3,2	1,6	-3,9	-1,5	0,3	0,2
Produktivitet	3,0	-0,6	-1,7	-1,3	2,1	2,7	3,6
Arbetslöshet ²	7,1	6,1	6,2	8,8	11,4	11,6	10,9
Timlön ³	3,1	3,3	4,3	3,1	2,0	1,9	2,3
KPI, års-genomsnitt	1,4	2,2	3,4	-0,4	0,4	0,8	1,8

¹ 15–74 år.² Som andel av arbetskraften, 15–74 år.³ Mätt enligt konjunkturlönestatistiken.

Källor: Statistiska centralbyrån, Medlingsinstitutet och egna beräkningar.

Arbetsmarknaden fortsätter att försvagas

Den svaga konjunkturutvecklingen syns nu allt tydligare på arbetsmarknaden. Antalet sysselsatta har redan minskat med 100 000 personer sedan halvårsskiftet 2008. De flesta arbetsmarknadsindikatorer tyder på ett fortsatt kraftigt fall i sysselsättningen. Enligt regeringens prognos kommer sysselsättningen att falla kraftigt 2009 och 2010 och inte stabiliseras förrän vid årsskiftet 2010/2011. Arbetslösheten stiger till nivåer som Sverige inte har upplevt sedan 1990-talskrisen. Arbetslösheten väntas 2011 uppgå till 11,6 procent av arbetskraften (se diagram 1.5). Den höga arbetslösheten riskerar att leda till varaktigt lägre sysselsättning till följd av utslagning från arbetsmarknaden. Regeringens satsningar på bland annat arbetsmarknadspolitiken syftar till att så långt möjligt motverka en sådan utveckling.

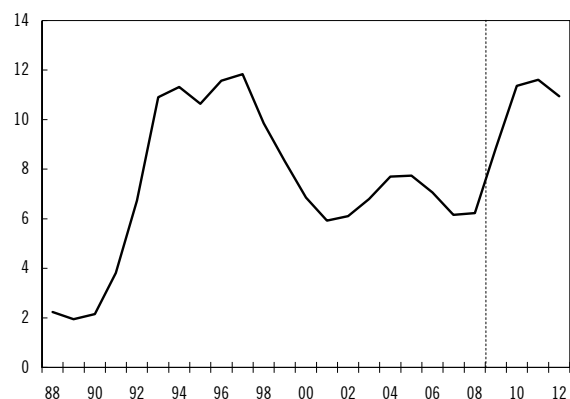
Som en följd av det mycket låga resursutnyttjandet bedöms såväl löner som priser stiga långsamt de närmaste åren.

Produktivitetsutveckling och risk för sysselsättningslös tillväxt

För utvecklingen på arbetsmarknaden finns en nedåtrisk i form av att följsamheten mellan BNP och sysselsättning har varierat över tiden, bland annat som en följd av olika snabb produktivitetsökning. Det har funnits perioder där det tagit lång tid från det att BNP ökat tills sysselsättningen stigit (s.k. sysselsättningslös tillväxt eller jobless-growth). Om produktivitetstillväxten i den kommande konjunkturuppgången blir oväntat stark kan arbetsmarknaden på kort sikt komma att utvecklas svagare än i huvudscenariot.

Diagram 1.5 Arbetslöshet 15–74 år

Procent av arbetskraften



Anm.: Data avser åldersgruppen 15–74 år. Åren fram till 2005 används OECD:s tillbakaskrivna dataserier, då Statistiska centralbyrån ännu inte publicerat länkad statistik.

Källor: OECD, Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Osäkerheten om den ekonomiska utvecklingen är stor men riskerna är balanserade

Den globala finansiella krisen bedöms leda till en långsam ekonomisk återhämtning. Den senaste tiden har det dock kommit tecken på att återhämtningen i omvärlden och i Sverige kan ske snabbare och bli starkare än vad som antas i huvudscenariot. Framåtblickande indikatorer, t.ex. exportorderingång och inköpschefsindex, har exempelvis utvecklats oväntat starkt. Vidare har läget på de finansiella marknaderna förbättrats snabbt och risken för en världsdepression har minskat avsevärt, vilket har positiva effekter på tillgångsmarknaderna. Dessa faktorer bidrar till att det finns möjligheter att det kan gå bättre i förhållande till prognosens huvudscenariot.

Samtidigt är det fortsatt risk för en sämre utveckling än väntat. För Sverige utgör utvecklingen i de baltiska länderna en särskild nedåtrisk. I de baltiska länderna har faktorer som stark kredittillväxt från utlandet, kraftigt stigande huspriser och negativa realräntor bidragit till att länderna byggt upp mycket stora obalanser. I samband med den globala finanskrisen och konjunkturedgången 2008 drabbades de baltiska länderna mycket hårt med bland annat kraftigt minskad kredittillförsel. Om krisen i de baltiska länderna fördjupas ytterligare är risken stor att kreditförlusterna för de svenska bankerna blir större än i huvudscenariot. Detta kan minska tillgången till krediter för svenska hushåll och företag.

1.2 En politik för att möta nedgången

1.2.1 Utgångspunkter för krishanteringen

I en tid då många ställer krav på kostsamma åtgärder för att stimulera ekonomin är det viktigt att slå vakt om en offentligfinansiellt hållbar politik för full sysselsättning. Det offentliga måste klara sina huvuduppgifter så att medborgarnas förtroende bevaras. Politiken ska vara strukturellt riktig, leda till en hög och varaktig sysselsättning och värna välfärdens kärna även under den djupa lågkonjunkturen, samtidigt som de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet inte får äventyras. Nedan redovisas utgångspunkterna för regeringens åtgärder, såväl redan genomförda som de som föreslås i denna proposition.

Värna sunda offentliga finanser

Regeringens politik utgår från att de underskott som uppstår i de offentliga finanserna till följd av krisen måste vara tillfälliga och hanterbara för att Sverige ska upprätthålla långsiktigt hållbara offentliga finanser. Sunda offentliga finanser är en grundförutsättning för en långsiktigt hållbar ekonomisk politik. Det är en grundbult för regeringens politik och ska upprätthållas i såväl goda som dåliga tider. Offentliga åtaganden måste i framtiden kunna finansieras med hänsyn tagen till den demografiska utvecklingen, trender

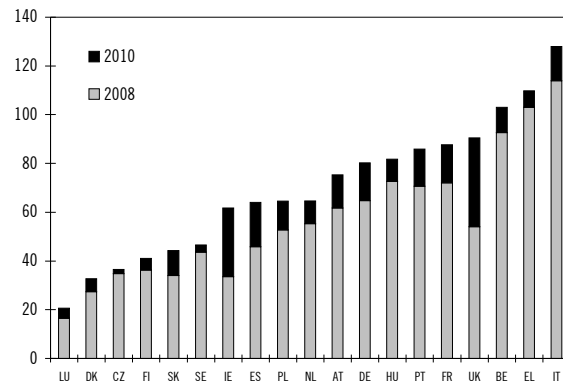
på arbetsmarknaden, globaliseringen, klimatförändringarna m.m.

Ett ifrågasättande av de offentliga finansernas hållbarhet är, för en liten öppen ekonomi som den svenska, förknippat med allvarliga risker och betydande kostnader. En finanspolitik som inte är långsiktigt hållbar leder till en offentlig skulduppbyggnad som på sikt tvingar politiken att flytta fokus från åtgärder som bidrar till högre tillväxt, välfärd och sysselsättning till skuld-sanering. En ogynnsam ekonomisk utveckling till följd av en oansvarig finanspolitik drabbar främst de utsatta grupperna i samhället, dvs. de grupper som bäst behöver väl fungerande trygghetssystem och välfärdstjänster.

Den kraftiga nedgången i världskonjunkturen har drabbat den svenska, exportberoende ekonomin hårt och har bidragit till en snabb och dramatisk försämring av de offentliga finanserna. En ansvarsfullt utformad finanspolitik före krisen har dock gjort att Sverige, till skillnad från många andra länder i EU och OECD, har gått in i krisen med ordning och reda i de offentliga finanserna.

Diagram 1.6 Den offentliga sektorns bruttoskulder 2008 och 2010

Procent av BNP



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

Den ansvarsfulla finanspolitiken har begränsat underskotten även under krisen och minskat risken för att statsskulden ska öka okontrollerat. Sverige tillhör de OECD-länder som har lägst offentlig skuldsättning (se diagram 1.6) och som också rankas högt av EU-kommissionen när det gäller de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet (se tabell 1.4).

Tabell 1.4 EU-kommissionens hållbarhetsindikator

Procent av BNP

Land	S2
Danmark	-3,9
Sverige	-1,9
Polen	-0,2
Finland	0,1
Italien	1,9
Nederländerna	2,6
Tyskland	2,7
Österrike	2,9
Frankrike	3,4
Portugal	3,6
Grekland	3,8
Slovakien	4,2
Belgien	4,8
Ungern	5,7
Tjeckien	6,1
Luxemburg	7,3
Storbritannien	7,6
Spanien	9,2
Irland	11,8
EU27	5,1

Anm.: Indikatorn anger den permanenta förbättring av ett lands finansiella sparande som krävs för att de offentliga finanserna skall bli långsiktigt hållbara. Ett negativt värde betyder att finanserna är hållbara och tål en försvagning. Indikatorn syftar till att möjliggöra jämförelser mellan länder.
Källa: EU-kommissionen 2009.

En avgörande förklaring till varför Sverige har kunnat gå in i krisen med ordning och reda i de offentliga finanserna är att det, till skillnad från i många andra länder, har funnits ett trovärdigt finanspolitiskt ramverk på plats i form av ett överskottsmål för den offentliga sektorns sparande, ett tak för statens utgifter och ett kommunalt balanskrav. Det är centralt att politiken tar sin utgångspunkt i detta ramverk även då konjunkturläget försämras dramatiskt. Det bidrar till att trovärdigheten för politiken upprätthålls. Stabila planeringsförutsättningar för företag och hushåll är avgörande för att konsumtionen, produktionen och, i förlängningen, välfärden ska kunna utvecklas på ett gynnsamt sätt.

Återskapa förtroendet för finansmarknaden

I utformningen av åtgärderna mot problemen på finansmarknaden har regeringen dragit lärdom från 1990-talets svenska bankkris. Trots att det

finns skillnader mellan nuvarande kris och 1990-talskrisen, har uppgifterna för staten varit likartade. Det samhällsekonomiska problemet är att företag och hushåll inte har haft tillgång till krediter i tillräcklig utsträckning. Det staten då kan göra är att vidta åtgärder riktade mot det finansiella systemet eller direkt till företagen. Regeringens åtgärder riktade mot det finansiella systemet syftar till att upprätthålla stabiliteten och kreditförsörjningen samt att återskapa förtroendet för finansmarknaden.

Samtidigt värna skattebetalarnas medel

Åtgärderna på finansmarknadsområdet har också utformats i syfte att värna skattebetalarnas intressen genom att säkerställa att statens långsiktiga kostnader hålls nere och att statliga resursinsatser under den akuta krisen så långt som möjligt kan återfås. Det är också viktigt att betona att statens ingripande motiveras av riskerna för en kollaps i det finansiella systemet och en ännu värre nedgång i ekonomin. Åtgärderna är inte till för att skydda dem som investerat sina medel i alltför riskfyllda verksamheter.

För att undvika att de statliga åtgärderna ses som garantier mot förluster för dessa investerare, vilket skulle kunna leda till ett ökat risktagande i framtiden, är det viktigt att åtgärderna utformas så att det främst är ägarna och andra som har skjutit till riskkapital i de finansiella instituten som ska bära eventuella förluster. Strikta regler för bonusar och andra ersättningar till ledningen ska gälla för de aktörer som vill ta del av regeringens åtgärder. Det är inte rimligt att ledningen och ägarna ska kunna berika sig tack vare och i skydd av stödåtgärder från det allmänna.

Viktigt att åtgärder koordineras internationellt

En annan central utgångspunkt för regeringens insatser är att de inhemska åtgärder som riktas mot finanssektorn också koordineras internationellt. Detta för att undvika att ett lands lösning blir ett annat lands problem.

En översyn av EU:s tillsyn av finansmarknaderna är högt prioriterad under det svenska ordförandeskapet i EU:s ministerråd. Den finansiella krisen har visat på brister i övervakningen och regleringen av den finansiella sektorn. Finansiella företag har i allt större utsträckning gränsöverskridande verksamhet. Tillsyn och övervakning är dock i huvudsak nationell. Det är i dagsläget svårt att få en

tillräcklig överblick över de globala riskerna för den finansiella stabiliteten eller en övergripande tillsyn av de gränsöverskridande bankerna. EU:s förmåga att hantera kriser i gränsöverskridande finansiella företag behöver därför stärkas.

Regeringens ambition är också att driva utvecklingen framåt såväl inom EU som internationellt för att förbättra regleringen av den finansiella sektorn. Det är viktigt att säkerställa koordinerade och harmoniserade regler och standarder på internationell nivå. Kraven på kapital i bankerna kan behöva skärpas. Finansiella företag och produkter, som hittills stått utanför reglering, behöver regleras och ställas under tillsyn för att garantera den finansiella stabiliteten. Det behövs även striktare regler för bonusar och ersättningssystem i de finansiella företagen.

Ramverk för hantering av hot mot den finansiella stabiliteten

Det finansiella systemet har en central roll i ekonomin. Det utgörs av banker och andra aktörer som gör det möjligt att genomföra betalningar, hantera finansiella risker och ta emot sparande som kan lånas ut till hushållens och företagens investeringar. Om det finansiella systemet inte fungerar – oavsett om det beror på riktiga problem eller endast på misstankar om att sådana finns – fungerar inte ekonomin. Att övervaka stabiliteten i systemet är därför en central uppgift, såväl nationellt som internationellt. Skulle stabiliteten hotas ställs det även krav på ett väl fungerande ramverk som effektivt hanterar hoten och återställer stabiliteten.

Regeringens åtgärder för att etablera ett fungerande system

För att hantera finanskrisen, återställa det finansiella systemets funktion och upprätthålla kreditgivningen vidtog regeringen ett antal åtgärder under hösten 2008 och våren 2009. Det var viktigt att samordna åtgärderna inom EU så att ett lands lösning inte ledde till problem för ett annat land. Men det var också viktigt att agera snabbt. Regeringen såg tidigt under krisen ett behov av att skapa en förutsägbar och robust process för hanteringen av olika krissituationer. I oktober 2008 lade regeringen fram en stabilitetsplan som omfattade omedelbara åtgärder och förslag till en stödlagstiftning. Med utgångspunkt från stödlagen har regeringen etablerat olika verktyg, t.ex. kapitaltillskottsprogram, garantiprogram samt möjlighet till tvångsinlösen, för att hantera tänkbara problem. Riksgäldskontoret har fått det huvudsakliga ansvaret för att genomföra de olika stödåtgärderna.

Kapitaltillskott för att säkra kreditgivningen

När de internationella kapitalmarknaderna inte längre fungerar tillfredsställande, blir det svårt för hushåll och företag att få lån. Samtidigt minskar många banker sin utlåning i lågkonjunkturer. Banker måste hålla en buffert i form av kapital för att kunna hantera följderna av de risker de tar. I tider av finansiell oro och oro för kommande kreditförluster ökar trycket på bankerna att hålla mer kapital. Om kapitalet

minskar som en följd av förluster eller marknadens krav på bankens kapitaltäckning ökar, minskar bankens möjligheter att låna ut. Detta riskerar att få allvarliga konsekvenser för den ekonomiska utvecklingen. Att upprätthålla kreditgivningen är ett av regeringens viktigaste mål med de åtgärder som vidtogs i samband med den finansiella krisen.

Regeringen utformade under våren 2009 ett frivilligt *kapitaltillskottsprogram* som skulle göra det möjligt att ge kapitaltillskott till solventa banker. Därmed kan en situation med stigande kreditförluster och minskad utlåning till följd av att bankernas kapital sjunker undvikas. Det aktuella kapitaltillskottsprogrammet omfattar högst 50 miljarder kronor och har förlängts till den 17 februari 2010. Inom ramen för detta program köpte Riksgäldskontoret i våras aktier i Nordea AB för 5,6 miljarder kronor motsvarande statens ägarandel i samband med en nyemission för att stärka bankens motståndskraft mot förluster och upprätthålla kreditgivningen.

Garantier för bankernas finansiering

Banker och andra finansiella företag finansierar sin verksamhet genom insättningar och lån på de finansiella marknaderna. Bankernas möjlighet att finansiera sin verksamhet genom lån eller insättningar kan snabbt försämrats i tider av finansiell oro. Då minskar även bankernas förmåga att låna ut pengar till hushåll och företag.

För att stärka förtroendet för det finansiella systemet och minska risken för att bankerna förlorade en del av sin finansiering höjdes hösten 2008 beloppet i *insättningsgarantin*. Dessutom utvidgades insättningsgarantin till att omfatta alla typer av konton med undantag av det individuella pensionssparandet IPS. Det var en åtgärd som både skyddade konsumenterna och ökade stabiliteten.

För att säkra att utlåningen fungerade införde regeringen också ett frivilligt *garantiprogram* riktat mot solventa institut. Programmet skulle minska bankernas problem att finansiera sin verksamhet på marknaden i en situation då förtroendet mellan de finansiella aktörerna var borta. Med programmet kan bankerna ge ut lån på marknaden med en statlig garanti. För denna garanti betalar banken en avgift till staten som ska täcka statens kostnader för programmet och den risk staten tar. Avgiften ska återspegla risken

i banken. Om garantin inte löses ut belastas de offentliga finanserna inte alls, i stället ger avgifterna en intäkt för staten. De banker som tar del av regeringens stödåtgärder måste också skriva under avtal om strikta regler för bonusar och andra ersättningar. Det är inte rimligt att ledande företrädare för bankerna ska erhålla bonusar som uppstått som en följd av statliga stödåtgärder och dess positiva effekter på resultatet.

Garantiprogrammet får uppgå till högst 1 500 miljarder kronor. Vid halvårsskiftet 2009 omfattade programmet ca 344 miljarder kronor fördelat på åtta finansiella institut. Den 2 april 2009 förlängde regeringen garantiprogrammet med sex månader fram till och med 31 oktober 2009.

Akut stöd till insolventa institut

Vid oro på de finansiella marknaderna ökar också risken för att problem i ett institut leder till problem i andra institut i det finansiella systemet. För att förhindra växande systemrisk och allvarliga hot behöver det finnas verktyg på plats för att kunna hantera finansiella företag som får stora ekonomiska problem.

Stödlagstiftningen som infördes hösten 2008 ger regeringen möjlighet att ingripa om ett finansiellt institut hamnar i en akut kris och t.ex. inte klarar att möta de lagstadgade kapitalkraven och därmed hotar den finansiella stabiliteten.³ Staten har genom stödlagen ett brett mandat att vidta de åtgärder som situationen kräver. Om staten behöver ingripa för att helt eller delvis ta över en problembank kommer staten i första hand ge kapitaltillskott genom röststarka preferensaktier som garanterar staten starkt inflytande och betydande avkastning om banken återhämtar sig.

Riksgäldskontoret beslutade i november 2008 att överta aktierna och därmed ägandet i Carnegie och Max Matthiessen Holding AB. Syftet var att värna det finansiella systemet och säkra värdet på statens pant för ett lån på 2,4 miljarder kronor. I maj slutförde Riksgäldskontoret försäljningen av Carnegie och Max Matthiessen för ca 2,3 miljarder kronor. Staten får även del av framtida återbetalningar av vissa

lån som Carnegie gett. Riksgäldskontoret bedömer att försäljningsinkomsterna kommer att täcka stödlånet och kostnaderna för affären.

I en krissituation ger stödlagen staten möjlighet att genom tvångsinlösen av aktier ta över ägandet av ett kreditinstitut som inte accepterar villkoren för stödåtgärder eller vars kapitalbas underskrider en fjärdedel av det lagstadgade kapitalbaskravet. Det är viktigt för att undvika att ett institut ställer orimliga krav för att ta emot stöd av staten. Denna möjlighet har dock ännu inte behövt utnyttjas.

En ny stabilitetsfond

För att kunna finansiera åtgärderna har regeringen inrättat en särskild stabilitetsfond. Under 2008 tillfördes fonden 15 miljarder kronor.

Finansiell stabilitet är en kollektiv nytta som alla banker och övriga kreditinstitut drar nytta av. Det är därför rimligt att banker och institut solidariskt bidrar till finansieringen av stabilitetsfonderna. En avgift kommer att införas som ska betalas av samtliga banker och kreditinstitut och som ska tillföras stabilitetsfonden. Utformningen av denna stabilitetsavgift bereds för närvarande inom Regeringskansliet. De nya bestämmelserna väntas träda i kraft under 2009.

Andra myndigheters stödåtgärder

Riksgäldskontoret har också bidragit till bättre likviditet i marknaden genom extra emissioner av statsskuldsväxlar och lån mot säkerhet i bostadsobligationer. Parallellt med regeringens insatser har Riksbanken tillhandahållit lån med längre löptider och med lägre krav på säkerheter än normalt, vilket har bidragit till att förbättra situationen på finansmarknaden. Därutöver har Riksbanken också förstärkt sin valutaserv med 100 miljarder kronor genom upplåning via Riksgäldskontoret.

Utgångspunkter för utformningen av ramverket

Värna den finansiella stabiliteten utan att ta över förlusterna

Regeringens uppfattning är att ett statligt ingripande på finansmarknadsområdet ska motiveras utifrån riskerna i det finansiella systemet och de problem som det kan medföra för hela ekonomin. Samtidigt är det viktigt att det är kreditinstituten själva, och framför allt dess aktieägare och andra som har skjutit till

³ Kreditinstitut ska hålla kapital som minst uppgår till 8 procent av de riskvärda tillgångarna.

riskkapital, som i första hand ska bära eventuella förluster. De villkor som regeringen har ställt för de olika stödåtgärderna minskar risken för att bankerna tar alltför stora risker under goda tider och inte får betala för konsekvenserna av sitt agerande i dåliga tider. Syftet med åtgärderna är inte att rädda en individuell bank eller dess ägare, utan att säkra bankernas viktiga funktioner i det finansiella systemet och i samhällsekonomin.

Skattebetalarnas intressen ska värnas

Regeringens åtgärder har utformats så att de värnar skattebetalarnas intressen. Statens långsiktiga kostnader ska hållas låga och de insatser som staten gör under krisen ska kunna återfås så långt som möjligt.

Om bankernas kapital behöver stärkas ska utformningen av kapitaltillskott säkra statens inflytande och avkastningen till skattebetalarna. Några länder har valt att komplettera kapitaltillskott med att lyfta ut så kallade dåliga tillgångar från bankernas balansräkningar. Osäkerheten om bankens ställning minskar när de dåliga tillgångarna inte längre finns kvar. Samtidigt är det svårt att prissätta dessa tillgångar på ett riktigt sätt och därmed säkra skattebetalarnas intressen. Därför är detta en åtgärd som i många fall lämpar sig bäst att genomföra först efter att staten tagit över den ursprungliga banken.

Öppenhet och generella program

En lärdom av krisen under början av 1990-talet är vikten av öppenhet. Att försöka dölja omfattningen på problemen leder endast till att de förvärras och att man inte kommer tillrätta med grundproblemet till att marknaderna inte fungerar på grund av bristande förtroende mellan aktörerna. Det visar inte minst hanteringen av den japanska bankkrisen under 1990-talet med en långvarig recession som följd. Regeringens strategi bygger i stället på en tydlig och öppen redovisning av problemen och åtgärderna så att alla vet vad som gäller. Regeringen har valt att ha generella program i stället för att finna individuella lösningar för enskilda banker. Ingen bank ska få orättmätiga fördelar på det allmännas bekostnad. Det är därmed ytterligare ett sätt att värna skattebetalarnas intressen.

Stabilisera ekonomin

Direkt sysselsättningskapande åtgärder och skattesänkningar prioriteras

Erfarenheten visar att det inte helt går att motverka en kraftig konjunkturedgång med aktiva finanspolitiska åtgärder utan att de offentliga finanserna äventyras. Krisåtgärderna inriktas därmed på att med kostnadseffektiva sysselsättningskapande åtgärder stimulera efterfrågan och dämpa fallet i sysselsättningen. Åtgärderna kan därmed bidra till att både lindra krisens verkningar och påskynda en återhämtning.

För att de offentliga finanserna inte ska urholkas av stabiliseringspolitiska åtgärder måste det säkerställas att temporära åtgärder inte blir permanenta. Regeringens utgångspunkt är därför att stora utgiftsökningar, som är avsedda att vara temporära, men som historiskt har visat sig vara svåra att återta, bör undvikas. En permanent höjning av utgiftsnivån skulle på sikt bidra till högre skatter, vilket skulle leda till försämringar i ekonomins funktionssätt.

Strukturellt riktiga skattesänkningar som bidrar till en bättre fungerande ekonomi med varaktigt högre sysselsättning och BNP och som på kort sikt stimulerar efterfrågan, leder tvärtom till en sänkning av Sveriges internationellt sett höga skattekvot. Om det senare skulle visa sig behövas kan sådana skattesänkningar finansieras genom en höjning av andra, mindre skadliga skatter, utan att skattekvoten ökar jämfört med den ursprungliga nivån. Förändringarna skulle därmed sammantaget bidra till att skapa en samhällsekonomiskt effektivare sammansättning av skatteuttaget.

Krisåtgärder behövs för att arbetslösheten inte ska bita sig fast

I en djup lågkonjunktur med kraftigt fallande sysselsättning och stigande arbetslöshet är det nödvändigt att vidta åtgärder som motverkar att arbetslösheten biter sig fast på en hög nivå under lång tid, s.k. persistens.

Det finns flera orsaker till varför arbetslösheten tenderar att bita sig fast. En viktig förklaring är att de som förlorat sitt arbete efter hand förlorar sin konkurrenskraft om jobben. Sådana effekter kan motverkas genom åtgärder som stärker de arbetslösas drivkrafter att söka arbete och som bevarar och utvecklar de arbetslösas kompetens och kunskaper.

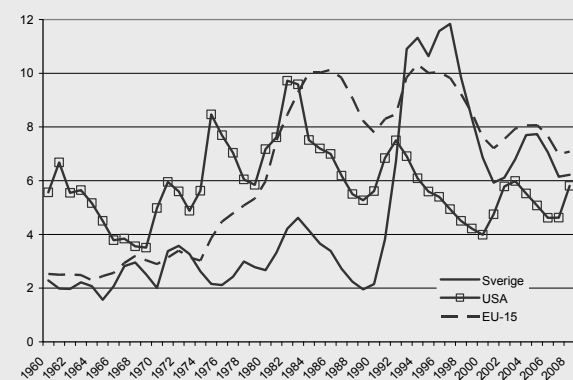
För att förhindra att den höga arbetslösheten blir bestående är det vidare viktigt att de arbetslösas intressen tas tillvara i lönebildningen. Det är därför mycket viktigt att de lönesättande parterna uppfattar att de som saknar arbete står nära arbetsmarknaden. Det förutsätter i sin tur att de arbetslösa upprätthåller viljan och förmågan att arbeta, t.ex. genom åtgärder som gör det mer lönsamt att arbeta och utvecklar deras kompetens.

Varför tenderar arbetslösheten att bita sig fast?

Erfarenheten från Sverige och andra europeiska länder visar att en kraftigt ökande arbetslöshet riskerar att bita sig fast på en hög nivå. Under 1970 till 1995 tenderade arbetslösheten i EU-15, vid varje lågkonjunktur, att hamna på en allt högre nivå. Vidare tenderade arbetslösheten i goda tider att inte minska till samma nivåer som under tidigare konjunkturtoppar. För svensk del har arbetslösheten efter 1990-talskrisen inte sjunkit tillbaka till tidigare nivåer. Arbetslösheten i USA uppvisar däremot inte detta mönster utan där har arbetslösheten snarare tenderat att minska över tiden. Utvecklingen i USA visar att det är möjligt att förhindra att en ökning av arbetslösheten av konjunkturella skäl övergår till strukturella problem på arbetsmarknaden, s.k. persistens.

Diagram 1.7 Arbetslöshet i Sverige, USA och EU-15

Procent av arbetskraften



Källa: OECD.

Skillnaderna i arbetsmarknadens funktionssätt mellan Europa och USA har rönt stort intresse bland forskare. Nedan presenteras en rad förklaringar till varför en ökande arbetslöshet kan bita sig fast. Detta är av vikt för den ekonomiska politikens utformning under och i kölvattnet av krisen. En väl avvägd finanspolitik bör innefatta tillfälliga åtgärder som motverkar att arbetslösheten ökar, men också insatser som motverkar att arbetslösheten fastnar på en hög nivå och att människor varaktigt slås ut från arbetsmarknaden.

Hur uppkommer persistens?

För givna löner kan persistensproblem uppkomma som ett resultat av att de arbetslösa påverkas av arbetslösheten eller genom arbetsgivares attityder till att anställa arbetslösa. Till detta kommer att lönebildningen inte nödvändigtvis fungerar tillräckligt väl för att sysselsättningen ska öka fullt ut vid ett förbättrat konjunkturläge eller för att motverka regionala eller yrkesmässiga obalanser.

En första möjlig förklaring till att en hög arbetslöshet ger långvariga effekter är således att de personer som blir arbetslösa på olika sätt inte konkurrerar effektivt om de lediga jobben som en effekt av att de är arbetslösa. Exakt hur de arbetslösa påverkas av arbetslösheten beror på många faktorer, exempelvis hur arbetsmarknadspolitiken (i vid mening) och försörjningssystemen är utformade, bland annat genom att dessa faktorer kommer att påverka hur långa arbetslöshetsperioderna blir.

Effekterna för en individ av att vara arbetslös blir större ju längre individen är arbetslös. Färdigheter kan bli mer och mer föråldrade, förmågan att utföra givna arbetsuppgifter kan försämrats och viljan att söka jobb kan påverkas negativt av en längre period av misslyckat jobbsökande. Dessutom kan arbetsgivarna vara tveksamma till att anställa personer med långa arbetslöshetsperioder (s.k. stigmatisering).

Dessa persistensmekanismer kan också förstärkas av förändrad social normbildning kring arbetslösheten. Om arbetslösheten är hög kan det sociala trycket att skaffa ett arbete vara lägre än annars och det blir då mindre socialt kostsamt för individen att vara arbetslös. Detta leder till att de arbetslösas sökaktivitet minskar. Slutresultatet blir längre arbetslöshetsperioder och högre arbetslöshetsnivåer än vad som hade varit fallet om normen kring arbetslöshet sett annorlunda ut.

En politik för minskade persistensproblem

En viktig slutsats är att den ekonomiska politiken bör inriktas på att motverka långa arbetslöshetsperioder. Under 1990-talet bidrog arbetsmarknadspolitiken utformning, särskilt möjligheterna att via deltagande i arbetsmarknadspolitiska program upparbeta nya perioder med ersättning från a-kassan, till långa arbetslöshetsperioder och sannolikt en varaktigt högre

arbetslöshet. Arbetsmarknadspolitiken är i dag utformad så att den på ett helt annat sätt upprätthåller arbetslinjen. Arbetsmarknadspolitiska program kan inte användas för att ge nya perioder med a-kassa och arbetsmarknadspolitiken fokuserar i större utsträckning på att bidra till ett effektivt jobbsökande. Arbetslöshetsförsäkringen har fått en utformning som i större utsträckning ger drivkrafter att söka jobb. I samma riktning verkar jobbskatteavdraget.

Lönebildningen och varaktighetsproblemen

Flera av de mekanismer som ger upphov till en varaktigt hög arbetslöshet kan delvis betraktas som lönebildningsproblem. Föräldrade eller försämrade yrkeskunskaper blir ett problem i första hand om lönebildningen inte är förenlig med en god sysselsättningsutveckling.

Lönebildningen spelar en huvudroll när konjunkturen vänder uppåt. I en konjunkturuppgång ökar efterfrågan på varor och tjänster och företagen vill öka produktionen för att möta denna ökade efterfrågan. Detta innebär också en ökad efterfrågan på arbetskraft. En ökad efterfrågan på arbetskraft leder till en kombination av ökad sysselsättning och högre löner. För en löneutveckling förenlig med god sysselsättningsutveckling är det centralt att lönebildningen tar hänsyn till de arbetslösa arbetsökande. Om de sysselsatta enbart ser till sina egna intressen eller om konkurrensen från arbetslösa arbetssökande är svag, kommer en stor del av den ökande arbetskraftsefterfrågan att leda till högre löner och inte till en ökad sysselsättning. Det är därför en viktig uppgift för arbetsmarknadspolitiken att se till att de arbetslösa effektivt konkurrerar om jobben. Detta handlar väsentligen om två saker. Att hjälpa de arbetslösa att upprätthålla eller förvärva färdigheter som gör dem anställningsbara och att hjälpa och förmå dem att effektivt söka jobb. En politik som åstadkommer detta ökar därför inte bara den enskildes möjligheter att få jobb, utan också den totala sysselsättningen.

Effekter via kapitalbildning

Persistenseffekter, i spåren av lågkonjunkturen, kan även uppstå via kapitalbildningen. Minskat kapacitetsutnyttjande kan leda till att delar av realkapitalet deprecierar och att kapitalstocken

blir lägre även på sikt. Därtill kan den minskade efterfrågan leda till minskade vinster. Så länge vinsten är lägre än kapitalkostnaden kommer företagen att dra ner kapitalstocken. Detta ger upphov till en ytterligare sysselsättningsminskning osv. Den ursprungliga störningens effekt kommer sålunda att förstärkas av anpassningen av kapitalstocken, och i den mån förändringar i kapitalstocken tar tid, så kan denna mekanism ge upphov till utdragna anpassningar.

Anställningsskyddet

Arbetslöshetens varaktighet påverkas inte bara av arbetslöshetsförsäkringen och arbetsmarknadspolitiken, utan också av det övriga regelverk som styr arbetsmarknaden, dvs. främst den arbetsrättsliga lagstiftningen. Ett mera strikt anställningsskydd leder till lägre omsättning på arbetsmarknaden. Färre personer förlorar jobben, men arbetslöshetstiderna blir också längre. Delvis är detta en avsedd effekt, de som skyddas mest av det arbetsrättsliga regelverket är personer med långa anställningstider. Personer med långa anställningstider är i genomsnitt äldre än personer med kortare anställningstider. Det finns starka belägg för att äldre arbetslösa i genomsnitt har betydligt längre arbetslöshetsperioder än yngre arbetslösa. En önskad bieffekt är dock längre arbetslöshetstider för dem som faktiskt blir arbetslösa, liksom en högre arbetslöshet för nyttillträdande på arbetsmarknaden.

Anställningsskyddet kan också påverka lönebildningen. Ett strikt anställningsskydd minskar risken för de anställda att förlora jobben och kan därför bidra till högre löner och en lägre sysselsättning. Denna effekt uppkommer i den mån de förhandlande parterna företräder de sysselsattas intressen i högre grad än de arbetslösas. Ett väl utformat anställningsskydd innebär alltså, precis som andra trygghetssystem, en kompromiss mellan det önskvärda skyddet och de negativa bieffekter som uppkommer som ett resultat härav.⁴

⁴ En OECD rapport (OECD, DELSA/ELSA/WP5(2009)3, Employment Protection: Legislation and Beyond) visar en delvis ny bild av arbetsrätten i Sverige. Sverige tillhör de länder som genomfört störst förändringar (tillsammans med Portugal), och har tillsammans med de anglosaxiska länderna och Danmark, den mest liberala arbetsrätten (plats nr 9 av 31 jämförda länder). Sverige har dessutom underlättat mest för småföretagare (Sverige har den 4:e mest flexibla arbetsrätten för små och medelstora företag inom hela OECD-området).

Förbättra företagsklimatet

Sverige behöver ett innovativt och dynamiskt näringsliv. Nya och växande företag är viktiga också för sysselsättningen. Detta gäller inte minst i det nuvarande konjunkturläget. Åtgärder som förbättrar företagsklimatet kan bidra till att sysselsättningsökningen tidigareläggs och förstärks. Nya företag sätter press på redan etablerade och tvingar dem till förnyelse, ökad produktivitet och effektivare produktionsmetoder. Hindren för att starta och utveckla företag bör vara så låga som möjligt. Regeringen föreslår därför i denna proposition en rad åtgärder som förbättrar företagsklimatet i Sverige.

Kapitalbildningen påverkas negativt av ett djupt fall i efterfrågan. När resursutnyttjandet har varit lågt under en lång tid och investeringarna tillbakapressade, tar det avsevärd tid att åter bygga upp kapitalstocken. Även detta kan bidra till att arbetslösheten biter sig fast. Sådana effekter kan motverkas genom att minska företagets kapitalkostnader eller genom en väl utformad företagsbeskattnings.

Värna välfärdens kärna

Sveriges medborgare måste även under lågkonjunkturen känna förtroende för att det offentliga klarar sitt huvuduppdrag. Den offentliga välfärdens kärna i form av barn- och äldreomsorg, skola, vård, trygghet samt lag och ordning ska upprätthållas även under lågkonjunkturen. Att säkerställa välfärdstjänsterna bidrar samtidigt till att efterfrågan och sysselsättningen hålls uppe.

Regeringens långsiktiga strategi ligger fast och är en del av krishanteringen

Regeringens mål att minska utanförskapet och därigenom varaktigt öka sysselsättningen ligger fast. Därmed ligger även politikens inriktning för tillväxt och sysselsättning fast. Denna politik har inneburit en kombination av åtgärder som stimulerar arbetsutbudet och arbetskrafts efterfrågan. Samtidigt har åtgärder som förbättrar arbetsmarknadens funktionssätt och företagsklimatet genomförts. Dessa långsiktiga satsningar är även centrala för att skapa goda förutsättningar för en hög sysselsättningstillväxt i nästa konjunkturuppgång och är därmed en del av regeringens krisstrategi.

De åtgärder som har genomförts och som föreslås i denna budgetproposition utgår från regeringens ramverk för sysselsättningen (se avsnitt 5). Politiken fokuserar särskilt på åtgärder som ökar arbetsutbudet och rörligheten på arbetsmarknaden eftersom erfarenheterna visar att det är arbetsutbudet som på lång sikt bestämmer sysselsättningen. Den viktigaste reformen i detta avseende är jobbskatteavdraget som stärker drivkrafterna till arbete genom att göra det mer lönsamt att arbeta.

Andra viktiga åtgärder för att öka arbetsutbudet är förändringarna i arbetslöshets- och sjukförsäkringen. Regeringen har också lagt om arbetsmarknadspolitikerna vilket inneburit att Arbetsförmedlingen har fått ett tydligare uppdrag att förmedla arbete. Arbetsmarknadspolitiska resurser riktas i större utsträckning till dem som har störst behov. En rad reformer har genomförts för att stärka arbetslöshetsförsäkringens roll som omställningsförsäkring och öka människors drivkrafter att bryta arbetslösheten. Dessa utbudsstimulerande åtgärder har kombinerats med åtgärder som stimulerar efterfrågan på personer som står långt från arbetsmarknaden (t.ex. nystartsjobben), samt åtgärder som stärker grupper med relativt svag förankring på arbetsmarknaden (t.ex. nedsättningen av arbetsgivaravgifter för äldre och unga). Reformerna inom arbetslöshetsförsäkringen och jobbskatteavdraget har också syftat till att förbättra lönebildningen.

Regeringen har även utarbetat en särskild strategi för att hantera den sedan länge höga ungdomsarbetslösheten. Utgångspunkten har varit det faktum att ungdomars arbetslöshetsperioder ofta är korta och återkommande. De negativa arbetsmarknadsrelaterade effekterna blir dock varaktiga för dem som inte lyckas etablera sig på arbetsmarknaden. Särskilt allvarig bedöms situationen vara för unga som saknar grundskole- eller gymnasieexamen.

Erfarenheten har visat att det är svårt att utforma effektiva arbetsmarknadspolitiska program för ungdomar. Programmen leder alltför ofta till inlåsning och minskad sökaktivitet. Regeringen har därför, med den relativt framgångsrika danska ungdomssatsningen som förebild, introducerat jobbgarantin för unga. Syftet med jobbgarantin är att unga ska få jobb eller söka sig till det reguljära utbildningssystemet. Detta åstadkoms genom intensifierade förmedlingsinsatser, strama ersättningsregler

med tydliga krav, praktik och stärkta incitament till utbildning. Utbildningssystemet reformeras, bland annat förändras yrkesutbildningarna inom gymnasieskolan, vilket förväntas minska antalet avhopp. Utöver dessa insatser har regeringen sänkt arbetsgivaravgiften för att öka arbetskraftsefterfrågan på ungdomar samt förenklat möjligheten för arbetsgivarna att visstidsanställa.

Arbetslösheten bland ungdomar (15–24 år) är hög i Sverige jämfört med i många andra OECD-länder. Den relativt höga arbetslösheten bland unga kan bland annat bero på skillnader i arbetsmarknadens funktionssätt, demografin samt omfattningen och utformningen av utbildningssystemet.⁵ Nästan hälften av de arbetslösa ungdomarna är heltidsstuderande som söker arbete, t.ex. helg- och feriejobb. Andelen sysselsatta ungdomar är ungefär lika hög i Sverige som genomsnittet för OECD-länderna.

1.2.2 Krishanteringens så här långt

Finanskrisen och den efterföljande djupa lågkonjunkturen har föranlett både Sverige och andra länder att vidta ett flertal åtgärder. Krisen har mildrats genom åtgärder som stabiliserat de finansiella marknaderna samt genom åtgärder som motverkar fallet i resursutnyttjandet och sysselsättningen, samtidigt som de bidrar till att öka arbetsutbudet och arbetskraftens anställningsbarhet när konjunkturläget förbättras.

Stabilisering av de finansiella marknaderna

För att komma till rätta med den finansiella krisens akuta effekter prioriterade regeringen under förra hösten att snabbt vidta åtgärder för att få finansmarknaderna att fungera bättre genom att värna den finansiella stabiliteten. Det finansiella systemet har en central roll i ekonomin och ett minskat förtroende för systemet ger återverkningar i hela ekonomin. Utan en fungerande finansmarknad blir den

övriga stabiliseringspolitiken dessutom mindre verkningsfull.

Regeringen har föreslagit och riksdagen beslutat om att genomföra följande för att möta finanskrisen:

- Insättningsgarantin har höjts från 250 000 till 500 000 kronor.
- En ny stödlag har införts som ger regeringen möjlighet att besluta om kraftfulla åtgärder för att stabilisera finansmarknaden.

Med utgångspunkt i stödlagen har regeringen beslutat om:

- Ett frivilligt garantiprogram som säkrar upplåningen hos systemviktiga banker och finansinstitut.
- Ett frivilligt kapitaltillskottsprogram för banker och andra institut för att minska risken för en kraftig kreditåtstramning.
- Stödlagen ger möjlighet till bland annat tvångsinlösen av finansinstitut i akut kris.
- För att finansiera åtgärderna har en särskild stabilitetsfond inrättats och tillförts medel på 15 miljarder kronor.

Lagstiftningsåtgärderna på det finansiella området föregicks av Riksgäldskontorets åtgärder för att öka likviditeten på marknaden för statspapper. Dessa åtgärder bidrog till att den finansiella krisens effekter på svensk ekonomi kunde begränsas. Under den finansiella oron hösten 2008 skedde en dramatisk flykt till placeringar som bedömdes som mer säkra. Många banker och investerare ville köpa statspapper samtidigt som få ville sälja. I september 2008 blev efterfrågan på statsskuldväxlar så stor att bankerna hade svårt att hantera situationen i sin roll som centrala återförsäljare på marknaden. Riksgäldskontoret emitterade då statsskuldväxlar i stor omfattning. Emitteringen fortsatte fram till januari 2009 och som mest uppgick det sammanlagda utestående beloppet till 120 miljarder kronor. Sedan mars 2009 finns dock inga extraemitterade statspapper i omlopp. Åtgärderna beslutades efter samråd med Riksbanken.

Riksgäldskontoret återförde pengarna från de extra auktionerna till bankerna genom s.k. omvända repor i säkerställda bostadsobligationer. I praktiken innebar detta att bankerna

⁵ Vissa skillnader med avseende på upplägg och genomförande av arbetskraftsundersökningarna kan också ge upphov till svårigheter att jämföra olika länders ungdomsarbetslöshet, se exempelvis rapporten Arbetsmarknadssituationen för hela befolkningen 15–74 år, AKU 2:a kvartalet 2009. Tema – att jämföra ungdomsarbetslösheten i Europa AM 11 SM 0903, Statistiska centralbyrån.

kunde köpa statspapper med bostadsobligationer som säkerhet. Dessa åtgärder gjorde att räntemarknaden återigen började fungera och att bankerna fick lättare att finansiera sig i ett läge där bristande förtroende hade gjort det svårt för många banker att låna pengar. Förutom att förbättra bankernas likviditet innebar Riksgäldskontorets åtgärder ett stöd för marknaden för bostadsobligationer.

Riksbanken har genomfört en rad åtgärder för att säkra likviditeten utöver sänkt styrränta. Riksbanken har tillhandahållit lån med längre löptider (6 månader) och med lägre krav på säkerheter än normalt. Kraven på bland annat säkerheternas kreditbetyg sänktes och företagscertifikat började accepteras i vissa fall. Bankerna fick därmed ökad tillgång till stabil finansiering. Riksbanken började även erbjuda lån i US dollar för att underlätta bankernas finansiering i utländsk valuta. Dessutom har Riksbanken ökat sin beredskap och förmåga att säkerställa bankernas finansiering i utländsk valuta genom att dels förstärka sin valuta-reserv med 100 miljarder kronor genom upplåning via Riksgäldskontoret, dels ingå så kallade swap-avtal med den amerikanska centralbanken, vilket ger Riksbanken ytterligare tillgång till US dollar.

Stabiliseringspolitiska åtgärder

Penningpolitiken

Riksbanken har en nyckelroll i stabiliseringspolitiken och har på kort tid lagt om penningpolitiken i en mycket expansiv riktning. Sedan budgetpropositionen för 2009 presenterades i september 2008 har Riksbanken sänkt reporäntan med över fyra procentenheter, från 4,75 till 0,25 procent. Riksbanken bedömer enligt den penningpolitiska rapporten från september 2009 att reporäntan kan väntas ligga kvar på 0,25 procent fram till hösten 2010.

Finanspolitiken

I Sverige har Riksbanken det huvudsakliga ansvaret för stabiliseringspolitiken vid normala konjunkturvariationer. Finanspolitiken bidrar indirekt till att stabilisera efterfrågan via de så kallade automatiska stabilisatorerna. I den nuvarande djupa lågkonjunkturen med mycket

stora efterfrågestörningar och med Riksbankens styrränta nära noll, behöver dock finanspolitiken ge ett aktivt stöd till stabiliseringspolitiken. Utöver åtgärderna riktade mot de finansiella marknaderna har regeringen genomfört ett antal andra kraftfulla åtgärder i syfte att såväl motverka fallet i resursutnyttjandet och sysselsättningen som bidra till att öka arbetsutbudet och arbetskraftens anställningsbarhet när konjunkturläget förbättras.

Åtgärder i budgetpropositionen för 2009

Redan i budgetpropositionen för 2009 presenterade regeringen en rad offensiva åtgärder på totalt 32 miljarder kronor för 2009. Åtgärderna omfattade bland annat sänkt skatt med tyngdpunkt på låg- och medelinkomsttagare samt för pensionärer, sänkta socialavgifter, stora satsningar på infrastruktur, sjukvård samt forskning och utbildning. Åtgärderna i budgetpropositionen för 2009 gjorde att Sverige var bland de EU-länder som tidigt hade de mest kraftfulla stimulanserna mot krisen.

Åtgärder under vintern 2009

Med anledning av den försämrade konjunkturen under senhösten 2008 presenterade regeringen i propositionen Åtgärder för jobb och omställning (prop. 2008/09:97, bet. 2008/09:FiU18, rskr. 2008/09:183) ytterligare åtgärder på sammanlagt 8,4 miljarder kronor för 2009. Åtgärderna omfattade bland annat ytterligare infrastruktursatsningar och en skattereduktion vid reparation, om- och tillbyggnad samt förstärkta resurser till såväl korttids- som långtidsarbetslösa.

Åtgärder i samband med 2009 års ekonomiska vårproposition

För att ytterligare mildra effekterna av den ekonomiska krisen föreslog regeringen i 2009 års tilläggsbudget ökade resurser till kommuner och landsting i form av ett tillfälligt konjunkturstöd på 7 miljarder kronor för 2010, som utbetalas i december 2009. Vidare aviserades en permanent höjning av det allmänna statsbidraget till kommuner och landsting med 5 miljarder kronor från och med 2011. Stödet till korttidsarbetslösa förstärktes genom ökade resurser för att stödja de arbetslösa i deras jobbsökande, fler praktikplatser samt fler utbildningsplatser. Även antalet platser i jobb- och utvecklingsgarantin respektive jobbgarantin för ungdomar utökades.

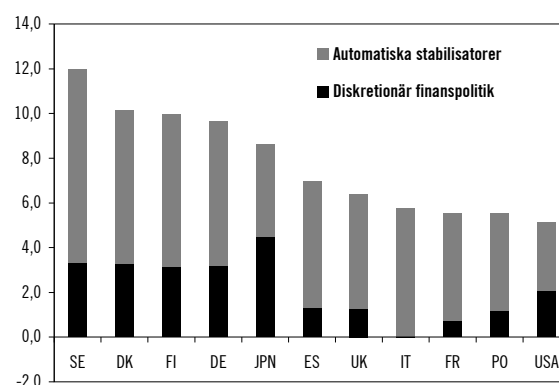
Stora stimulansåtgärder i Sverige i ett internationellt perspektiv

Tillsammans med de åtgärder som redovisas i denna proposition kommer regeringen, för att möta krisen, sammanlagt ha satsat totalt ca 48 miljarder kronor för 2009, motsvarande 1,6 procent av BNP och ytterligare 35 miljarder kronor för 2010, motsvarande 1,1 procent av BNP sedan sommaren 2008. Det överstiger klart EU-kommissionens rekommendation på 1,2 procent av BNP. Det betyder att de åtgärder som regeringen vidtagit för att möta den ekonomiska krisen sedan sommaren 2008 uppgår till sammanlagt 83 miljarder kronor motsvarande 2,7 procent av BNP.

En sammanställning som OECD gjorde i juni 2009 av olika länders stimulanspaket och storleken på automatiska stabilisatorer visar att Sverige i denna konjunkturedgång sammantaget har de största finanspolitiska stimulanserna av de av OECD redovisade länderna beräknat ackumulerat för åren 2009 och 2010. Av diagram 1.8 framgår att effekten av enbart aktiva finanspolitiska åtgärder (dvs. åtgärder som kräver beslut) i Sverige är av ungefär samma storlek som i många andra OECD-länder, men då har inte åtgärderna i denna budgetproposition inkluderats i beräkningen.⁶ När olika länders finanspolitik jämförs är det dock viktigt att inte bara se till effekten av aktiva finanspolitiska åtgärder. En stor del av den konjunktur-stabiliserande finanspolitiken, som i andra länder kräver aktiva beslut, sker i Sverige med automatik. Med hänsyn tagen till de automatiska stabilisatorerna var den finanspolitiska stimulansen störst i Sverige vid tidpunkten för beräkningen.

Diagram 1.8 Storlek på finanspolitiska åtgärds paket och automatiska stabilisatorer 2009 och 2010

Procent av BNP



Anm.: Se appendix 4.1 för förklaring av länderförkortningar. OECD:s bedömning av den ackumulerade effekten på den offentliga sektorns skuld (nettoformögenhet) vid utgången av 2010 av diskretionärt beslutade finanspolitiska åtgärder och automatiska stabilisatorer. De automatiska stabilisatorerna är beräknade som BNP-gapet multiplicerat med den elasticitet som beskriver hur känsligt det offentliga sparandet är för konjunkturvariationer.

Källa: OECD Economic Outlook juni 2009.

1.3 Regeringens satsningar i denna budgetproposition

Det mycket låga resursutnyttjandet och den fallande sysselsättningen under hela 2010 motiverar ytterligare krisåtgärder. Den jämfört med i våras minskade osäkerheten i de offentliga finanserna har förbättrat förutsättningarna för att genomföra ytterligare krisåtgärder. De offentliga finanserna har därtill utvecklats något bättre än vad som bedömdes i 2009 års ekonomiska vårproposition. Sverige har dessutom i ett internationellt perspektiv en gynnsam position när det gäller de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Mot denna bakgrund föreslår regeringen i denna budgetproposition ett antal krisåtgärder. Dessa inriktas på att:

- Dämpa fallet i sysselsättningen.
- Förhindra att arbetslösheten biter sig fast.
- Värna välfärdens kärna.

Därutöver föreslår regeringen bland annat åtgärder för:

- Fler och växande företag.
- Värna klimatet.

⁶ Diskretionär finanspolitik i Sverige beräknad enligt OECD:s metod, dvs. den ackumulerade effekten på den offentliga sektorns skuld (nettoformögenhet) jämfört med ett scenario utan reformer inklusive åtgärderna i denna budgetproposition uppgår till sammanlagt 131 miljarder kronor för åren 2009 och 2010, motsvarande 4,2 procent av BNP.

1.3.1 Åtgärder för att dämpa fallet i sysselsättningen

Åtgärder som dämpar fallet i offentligt finansierad sysselsättning är de mest kostnads-effektiva krisåtgärderna för att dämpa sysselsättningsfallet. I denna proposition föreslås därför ökade resurser till kommuner och landsting, ökade resurser till rättsväsendet samt satsningar på hälso- och sjukvård, äldreomsorg och utbildning. Därutöver föreslås även vissa infrastruktursatsningar.

Dessutom stimuleras efterfrågan och sysselsättningen genom åtgärder som höjer hushållens disponibla inkomster. Ett fjärde steg i jobbskatteavdraget införs, egenavgifterna sänks för företagare, skatten sänks för pensionärer och bostadstillägget för personer med sjuk- och aktivitetsersättning höjs.

Ökade statsbidrag till kommuner och landsting

Det är ytterst angeläget att dämpa sysselsättningsfallet i kommuner och landsting. Dels riskerar uppsägningar att ytterligare fördjupa lågkonjunkturen och öka risken för att arbetslösheten under lång tid hamnar på en hög nivå. Dels bidrar de extra resurserna till att viktiga välfärdstjänster kan upprätthållas även under lågkonjunkturen. Därmed värnas välfärdens kärna.

Kommuner och landstings intäkter är känsliga för konjunkturen

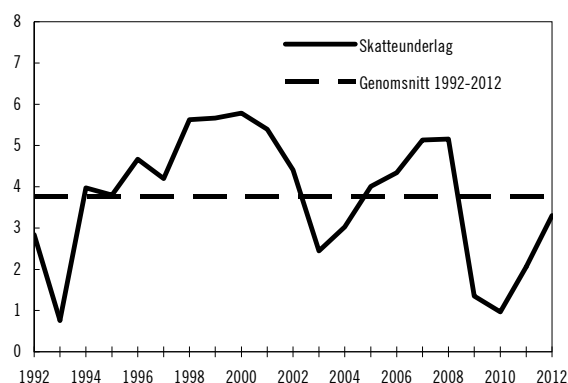
Den kommunala sektorn utgör en betydande del av svensk ekonomi. Kommunsektorns utgifter uppgick 2008 till cirka 23 procent av BNP. Av kommunsektorns utgifter utgörs knappt 85 procent av konsumtion, som i sin tur huvudsakligen består av utgifter för personal. Kommuner och landsting står för cirka 25 procent av sysselsättningen i Sverige. En dämpning av fallet i kommunal sysselsättning har således stor betydelse för sysselsättningen i stort.

Det ekonomiska läget i kommuner och landsting är ansträngt. Den kommunala verksamheten finansieras till ca 70 procent med kommunalskatter och inkomsterna är starkt beroende av konjunkturen. Det finns ett tydligt konjunkturrellt mönster i skatteunderlagets utveckling (diagram 1.9). För att uppfylla

kommunallagens krav på en ekonomi i balans kan kommuner och landsting framöver bli tvungna att genomföra skattehöjningar eller nedskärningar, exempelvis i form av uppsägning av personal.

Diagram 1.9 Utveckling av skatteunderlag 1992–2012

Årlig procentuell förändring



Anm.: Rensat för regeländringar som påverkar skatteunderlaget.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tillfälligt höjda statsbidrag till kommuner och landsting

För att dämpa fallet i den kommunala sysselsättningen och mildra effekterna av den ekonomiska krisen, föreslår regeringen i denna proposition ett tillfälligt ökat stöd på 10 miljarder kronor för 2010. Av de ökade statsbidragen för 2010 utbetalas 6 miljarder kronor 2009 i form av ett tillfälligt konjunkturstöd på motsvarande sätt som föreslogs i 2009 års proposition om vår-tilläggsbudget (prop. 2008/09:99). Att utgifter avseende 2010 utbetalas 2009 motiveras av behovet av en återstående säkerhetsmarginal under utgiftstaket.

Konjunkturedgången sammanfaller med den pågående pandemin. Detta sätter landstingens ekonomi under ytterligare tryck. Mot bakgrund av detta och för att minska effekterna av influensapandemin på den ordinarie hälso- och sjukvården avsätter regeringen 1 miljard kronor till landstingen 2009.

Ökade statsbidrag till kommuner och landsting motverkar uppsägningar och att kommunsektorn därigenom tvingas föra en procyklisk politik. Det är en stabiliseringspolitisk åtgärd med hög kostnadseffektivitet. Genom att tillfälligt öka stödet till kommuner och landsting värnar regeringen dessutom välfärdens kärna. Detta förutsätter att beslutsfattare i kommuner och landsting använder de

ökade resurserna för att upprätthålla sysselsättningen och uppfylla viktiga välfärdsåtaganden som skola, sjukvård och äldreomsorg.

Behov av stabilare förutsättningar

Den ekonomiska krisen har tydliggjort att det finns ett behov av att skapa stabilare ekonomiska förutsättningar för kommuner och landsting över konjunkturer. I 2009 års ekonomiska vårproposition aviserade regeringen att en översyn ska göras. Frågan om hur kommunsektorns inkomster kan få en ökad stabilitet över konjunkturcykeln kommer mot denna bakgrund att utredas snarast. En möjlighet som i sammanhanget bör belysas är införandet av en s.k. kommunstabiliseringsfond. En sådan fond kan vara en av flera möjliga vägar att utjämna inkomsterna över tid och kan bidra till att temporärt stödja kommunsektorn då skatteintäkterna viker i en lågkonjunktur samtidigt som den kan motverka att sektorn på ett ohållbart sätt använder tillfälligt höga skatteintäkter i en högkonjunktur för att öka kostnaderna. Viktiga utgångspunkter för förändringar som syftar till att stabilisera kommuner och landstings ekonomi är att de omfattas av tydliga regler, förutsägbarhet och att de är förenliga med de budgetpolitiska målen.

Vid sidan av detta arbete följer regeringen utvecklingen i kommunsektorn noga och återkommer i 2010 års ekonomiska vårproposition med bedömningar av det ekonomiska läget.

Ytterligare infrastruktursatsningar ger fler jobb

Det låga resursutnyttjandet i svensk ekonomi innebär att det finns möjligheter att ta tillvara lediga resurser inom byggsektorn. Det är därför en effektiv krisåtgärd att öka de statliga investerings- och underhållsåtgärderna inom infrastrukturuområdet. Ytterligare 1,6 miljarder kronor satsas på den statliga infrastrukturen under 2009, 2010 och 2011. De ökade resurserna ska användas för insatser inom både väg- och järnvägsområdet i syfte att dämpa sysselsättningsnedgången.

Inom järnvägsområdet skapar tillskotten förutsättningar för att redan pågående investeringsobjekt kan byggas snabbare och mer effektivt. Inom vägnätet finns ett stort behov av underhåll. De ökade resurserna till vägunderhåll som föreslås i denna proposition innebär att fler

vägar kan åtgärdas och redan planerade insatser kan tidigareläggas.

Krisåtgärderna ökar den disponibla inkomsten

Efterfrågan i ekonomin och efterfrågan på arbetskraft stimuleras också genom åtgärder som syftar till att minska krisens negativa effekter på hushållens disponibla inkomster. Ett fjärde steg i jobbskatteavdraget, sänkt skatt för pensionärer, sänkta egenavgifter för företagare, höjda bostadstillägg för personer med sjuk- och aktivitetsersättning samt höjda studiemedel höjer hushållens reala disponibla inkomster. Åtgärderna ökar hushållens köpkraft och skapar utrymme för en ökad privat konsumtion. Därmed bidrar åtgärderna till att dämpa fallet i efterfrågan och sysselsättningen.

1.3.2 Åtgärder för att förhindra att arbetslösheten biter sig fast

Efterfrågestimulerande åtgärder kan bara dämpa nedgången i sysselsättningen, men räcker inte till för att förhindra att arbetslösheten biter sig fast. Politiken kompletteras därför med andra satsningar som gör att arbetslösheten inte fastnar på en hög nivå samt främjar en stark och varaktig sysselsättningsökning i nästa konjunkturuppgång. Detta uppnås bäst genom satsningar som ökar de arbetslösas anställningsbarhet, gör det mer lönsamt att stanna kvar i arbetskraften och ta ett arbete samt förbättrar företagsklimatet.

Jobbskatteavdraget höjer sysselsättningsnivån

Jobbskatteavdraget är en central del i regeringens politik för att höja sysselsättningen varaktigt. Regeringen föreslår nu att jobbskatteavdraget byggs ut med 10 miljarder kronor. Förslaget är både strukturellt och stabiliseringspolitiskt motiverat.

En förstärkning av jobbskatteavdraget innebär att det blir mer lönsamt att ta ett jobb. Det bidrar därför på sikt till en högre sysselsättning och ett minskat utanförskap.

Förslaget har också tydliga fördelaktiga effekter på sysselsättningen på både kort och medellång sikt. Jobbskatteavdraget bidrar till att fler personer stannar i arbetskraften under

lågkonjunkturen samt förbättrar rörligheten på arbetsmarknaden. En ökad geografisk och yrkesmässig rörlighet på arbetsmarknaden är särskilt önskvärd inför nästa konjunkturuppgång då den ekonomiska krisen har drabbat regioner och yrken i olika stor utsträckning. Jobbskatteavdraget bidrar också till en högre sökaktivitet vilket också främjar en starkare sysselsättningsökning i nästa konjunkturuppgång. Dessutom leder skattesänkningen till högre disponibla inkomster, också för hushåll med låga eller genomsnittliga inkomster. Dessa hushåll kan väntas konsumera en förhållandevis stor del av ökningen av de disponibla inkomsterna, vilket bidrar till en högre samlad privat konsumtion och efterfrågan. Detta dämpar sysselsättningsfallet och påskyndar vändningen uppåt på arbetsmarknaden.

Regeringens tidigare genomförda och föreslagna åtgärder, tillsammans med det föreslagna fjärde steget i jobbskatteavdraget, bedöms bidra till 150 000 varaktigt fler sysselsatta. Jobbskatteavdragen bedöms stå för drygt hälften av denna uppgång.

Jobbskatteavdraget ökar sysselsättningen

För att göra arbete mer lönsamt har regeringen infört ett jobbskatteavdrag i tre steg. Ett fjärde steg föreslås träda i kraft den 1 januari 2010. Totalt kommer då skatten på arbetsinkomster inom ramen för de fyra stegen att ha sänkts med sammantaget ca 71 miljarder kronor mellan 2006 och 2010.

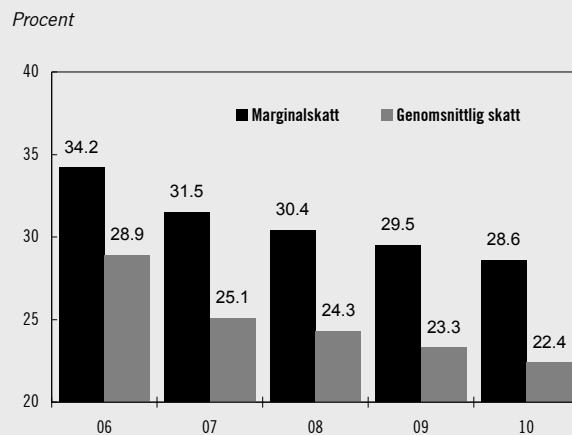
Sänkt skatt på arbete gör det mer lönsamt att arbeta
Jobbskatteavdraget innebär att varje löntagare och företagare får behålla en större andel av sin arbetsinkomst. Avdraget gör det mer lönsamt att arbeta för dem som står utanför arbetsmarknaden, men bidrar också genom sänkt marginalskatt till ett ökat arbetsutbud för många som redan har ett arbete. En förstärkning av jobbskatteavdraget är viktig i det nuvarande konjunkturläget. Den ökar hushållens disponibla inkomster, vilket stimulerar konsumtionen och dämpar sysselsättningsfallet. Förstärkningen av jobbskatteavdraget bidrar till att arbetskraftsdeltagandet upprätthålls, lönebildningen förbättras och att rörligheten på arbetsmarknaden ökar. Detta främjar en stark sysselsättningsökning i nästa konjunkturuppgång.

Regeringen bedömer att effekten av jobbskatteavdraget blir att närmare 80 000 fler personer kommer i arbete på lång sikt. Jobbskatteavdraget är därmed den enskilt viktigaste reformen i regeringens strävan att få fler i arbete och minska utanförskapet.

Skatterna har varit höga på låga inkomster

Sverige har tidigare beskattat låga inkomster relativt högt. Jobbskatteavdraget innebär att skatten har minskat avsevärt för t.ex. ett vårdbiträde (se diagram 1.10).

Diagram 1.10 Marginalskatt och genomsnittlig skatt för ett vårdbiträde



Källa: Egna beräkningar.

En löntagare får över tusen kronor mer i plånboken per månad

Med de fyra stegen i jobbskatteavdraget har 99 procent av alla heltidsarbetande fått skattesänkningar på över 1 000 kronor per månad och 75 procent sänkningar på över 1 500 kronor per månad. När individer och familjer får mer kvar i plånboken efter skatt ökar självständigheten och möjligheterna att utforma sitt eget liv.

Skattelättnaden blir störst för låg- och medelinkomsttagare

Jobbskatteavdraget är utformat så att det ger procentuellt mest till dem som tjänar minst (se tabell 1.5).

Tabell 1.5 Jobbskatteavdragen för olika löner 2010

Yrke	Grundlön per månad, kronor	Grundlön plus normala rörliga tillägg (månadslön), kronor	Jobbskatt avdrag, kr/mån	Sänkt skatt som andel av månadslön, %
Vårdbiträde	19 300 kr	21 900	1 480	6,8
Metallarbetare	23 600 kr	25 600	1 681	6,6
Sjuksköterska	25 400 kr	27 200	1 734	6,4
Gymnasielärare	28 600 kr	28 600	1 752	6,1
Läkare	52 800 kr	57 000	1 752	3,1

Anm.: Grundlön per månad 2008 för respektive yrkesgrupp (SSYK) från Statistiska centralbyråns strukturlönestatistik, framskriven med beräknad löneförändring inom sektorn.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Ett LO-hushåll får nästan 2 500 kronor kvar i månaden

Av tabell 1.6 framgår hur regeringens politik påverkar ekonomin i ett hushåll med två löntagare med normala inkomster, när hänsyn även tas till höjd avgift till arbetslöshets-

försäkringen och borttagen skattereduktion för fackföreningsavgift och arbetslöshetskassa.⁷ Jobbskatteavdraget har den största effekten på den disponibla inkomsten. Nettoeffekten uppgår till nästan 2 500 kronor varje månad.

Tabell 1.6 Hushåll med två heltidsarbetande. Typfall

Kronor/månad

	Vårdbiträde	Metallarbetare	Hushållet
<i>Grundlön per månad</i>	19 300	23 600	42 900
<i>Grundlön plus normala rörliga tillägg (månadslön)</i>	21 900	25 600	47 500
Förändrad inkomst			
<i>Sänkt skatt jobbskatt 1–4</i>	1 480	1 681	3 161
Förändrade utgifter			
<i>Höjd arbetslöshetsavgift</i>	-180	-300	-480
<i>Borttagen skattereduktion för arbetslöshetskassa och fackmedlemskap</i>	-100	-100	-200
Jobbrelaterade inkomst- och utgiftsförändringar	1 200	1 281	2 481

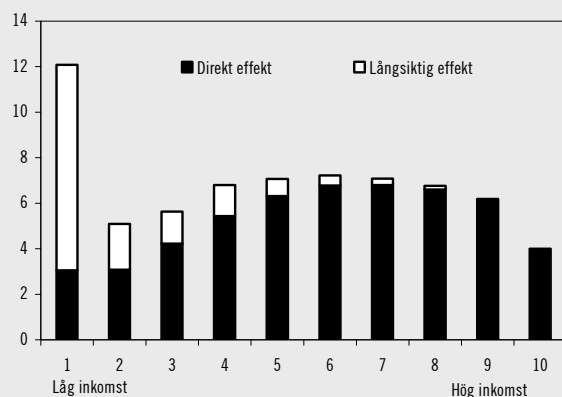
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Jobbskatteavdraget leder till ökad rättvisa

När det lönar sig bättre att arbeta blir det på sikt fler i arbete och färre i utanförskap. Då minskar inkomstspridningen och klyftorna i samhället (se diagram 1.11).

Diagram 1.11 Effekt av jobbskatteavdraget på justerad disponibel inkomst för hela befolkningen i olika inkomstgrupper

Procent



Källa: Egna beräkningar.

⁷ Under mandatperioden har vissa skatter och avgifter införts som försämrar hushållets ekonomi, t.ex. en ny avgift inom trafikförsäkringen, hemdatoravgift samt högre skatt på snus, tobak, öl och drivmedel. Storleken på dessa är beroende av konsumtionen men har beräknats till 300–400 kronor per månad för den som brukar alla varukategorierna.

Ökad aktivering inom arbetsmarknadspolitiken

Arbetsmarknadspolitikens viktigaste uppgift under lågkonjunkturen är att förhindra att människor blir arbetslösa under lång tid. Stödet till korttidsarbetslösa föreslås därför volymmässigt öka med huvudsakligen samma inriktning som angavs i propositionen Åtgärder för jobb och omställning respektive i 2009 års ekonomiska vårproposition. Resurserna ska ytterligare fokuseras på fler praktikplatser och att sökaktiviteten upprätthålls på en god nivå.

Regeringen uppskattar att de ökade resurserna bidrar till att antalet platser i arbetspraktik och praktisk kompetensutveckling 2010 ökar med 4 000 och att 8 000 fler får förstärkt arbetsförmedling i form av intensifierade förmedlingstjänster (coachning). Arbetsmarknadsutbildningen ökar med ca 1 000 platser under 2010. En ny aktiveringsinsats, Lyft, föreslås inom statliga och kommunala verksamheter samt ideella organisationer med viss verksamhet. Regeringen beräknar att Lyft kommer att omfatta ca 40 000 platser. Aktiveringsinsatsen ska avse verksamhet inom miljö, skogsvård, kulturarvet, omsorg och skola. Åtgärden syftar till att arbetslösa ska upprätthålla kontakten med arbetslivet samtidigt som den kan ses som en investering i vår miljö och omsorg. För att säkerställa implementering och antalet platser i Lyft avser regeringen att ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att tillsätta en förhandlingsperson. Denna person, som ska ingå i Arbetsförmedlingens organisation, kommer att ha till uppgift att informera och förhandla fram aktiveringsplatser.

Stödet för långtidsarbetslösa föreslås även fortsättningsvis inriktas på att erbjuda plats i jobb- och utvecklingsgarantin, i jobbgarantin för ungdomar samt omfatta möjligheter till nystartsjobb och särskilt anställningsstöd. I jobb- och utvecklingsgarantin kommer fler deltagare erbjudas aktiverings- och utbildningsinsatser. Hälften av platserna i Lyft och i arbetsmarknadsutbildning beräknas kunna erbjudas till deltagare i garantierna.

För att kunna bibehålla kvaliteten i Arbetsförmedlingens verksamhet när arbetslösheten förväntas stiga kraftigt föreslår regeringen också att Arbetsförmedlingens resurser ökas med 600 miljoner kronor 2010. Därutöver tillförs Arbetsförmedlingen 2010 ca 400 miljoner kronor med anledning av sjukförsäkringsreformen (se nedan).

Förstärkningen av den aktiva arbetsmarknadspolitiken 2010 är möjlig genom att kostnaderna för delar av de arbetsmarknadspolitiska insatserna blir lägre 2010 jämfört med vad regeringen tidigare beräknat. För 2011 och 2012 kvarstår regeringens tidigare bedömning av resursbehovet i garantierna. Dessutom innebär satsningen att utgifterna för arbetslöshetsförsäkringen minskar för 2010.

Insatser för ungdomar

Ytterligare insatser för att bekämpa ungdomsarbetslösheten presenteras i denna proposition. Intensifierade förmedlingsinsatser och fler insatser inom jobbgarantin för unga införs. Nya insatser inom jobbgarantin inkluderar den nya aktiveringsåtgärden Lyft, svenska för invandrare (sfi) och arbetslivsinriktad rehabilitering. Dessutom får deltagare i jobbgarantin för ungdomar del av stöd till start av näringsverksamhet, vilket innebär att även personer under 25 år kan få ta del av detta stöd.

Som ett komplement till den utbildning som erbjuds inom jobbgarantin för ungdomar i dag föreslås också en extra studiemotiverande insats för arbetslösa ungdomar som inte avslutat sin gymnasieutbildning. Insatsen omfattar 1 000 utbildningsplatser inom folkhögskolorna. Deltagare inom jobbgarantin för ungdomar som har fyllt 20 år ges möjlighet att delta i jobbgarantin på deltid och att studera inom den kommunala vuxenutbildningen resterande tid. Deltagare i jobbgarantin ges också möjlighet att studera svenska för invandrare (sfi) på deltid samtidigt som de resterande tid deltar i andra aktiviteter inom jobbgarantin. Även det utökade antalet platser inom det reguljära utbildningssystemet som redovisas nedan syftar till att förbättra kompetensen och arbetsmarknadssituationen för unga. Sammantaget ligger dessa åtgärder väl i linje med den ungdomsstrategi regeringen har utarbetat och som i det längre perspektivet syftar till bland annat ett bättre fungerande utbildningssystem. På sikt är en väl fungerande skola den bästa åtgärden för att förbättra arbetsmarknadssituationen för unga.

Utöver dessa arbetsmarknadspolitiska åtgärder avser regeringen att genomföra ett innovationsprogram för att stimulera ungas entreprenörskap. Genom de satsningar på arbetsmarknadspolitiken som regeringen nu genomför för vuxna och ungdomar, kommer antalet deltagare i arbetsmarknadspolitiska

program att öka kraftigt 2009 och 2010 (se diagram 1.12).

Snabbare etablering på arbetsmarknaden för nyanlända invandrare

En potential för att öka arbetskraftsutbudet finns inom gruppen utrikes födda. En förbättrad integration på arbetsmarknaden är viktig också av detta skäl. Regeringen föreslår att ett nytt system för att uppnå en snabbare etablering på arbetsmarknaden införs för nyanlända invandrare. Det reformerade systemet innebär bland annat en ersättning som ger nyanlända bättre möjligheter att aktivt delta i aktiviteter och att arbeta vid sidan av etableringsaktiviteter. Arbetsförmedlingen får en tydligare roll och ett samordnande ansvar för att påskynda den nyanländes etablering.

Diagram 1.12 Deltagare i arbetsmarknadspolitiska program

Tusental personer



Källor: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar.

Tillfällig utbildningssatsning är en effektiv krisåtgärd

Sysselsättningen beräknas minska till slutet av 2010 samtidigt som ungdomskullarna ökar. Det finns därför ett behov av ytterligare temporära utbildningssatsningar. I detta sammanhang är det viktigt att framhålla att utbildningsplatser under en djup lågkonjunktur motverkar att arbetslösheten biter sig fast på en hög nivå. En effekt är att de som har utbildat sig får högre produktivitet och därmed förbättrar sina möjligheter att få en anställning. Utbildning kan också vara ett sätt att undvika en stigmatiserande arbetslöshet. En annan effekt av utbildningssatsningen är att jobbchanserna ökar även för de arbetslösa som inte utbildar sig. Orsaken är att

efterfrågan på arbetskraft på kort sikt är given. När fler människor är under utbildning blir det färre sökande per ledigt jobb, vilket gynnar övriga arbetslösa.

Utbildningssatsningarna bör vara tillfälliga, breda och omfatta utbildningar på olika nivåer, dvs. utbildning på komvux/yrkesvux, yrkeshögskolan samt universitet och högskola. Ju fler utbildningsalternativ som erbjuds desto bättre förutsättningar ges för en god matchning mellan individ och utbildning. Huvudprincipen för ytterligare satsningar inom det reguljära utbildningssystemet bör också vara att de som utbildar sig finansierar utbildningen med en kombination av studiebidrag och studielån eftersom ett sådant system ger de studerande tydligare ekonomiska incitament att ta vara på utbildningen. Det är därmed mer sannolikt att utbildningen leder till högre produktivitet och anställningsbarhet.

Regeringen föreslår att tillfälligt under 2010 och 2011 öka antalet utbildningsplatser inom yrkesvux/komvux, yrkeshögskolan samt universitet och högskola. Utgifterna för denna tillfälliga utbildningssatsning uppgår till ca 2,3 miljarder kronor 2010 och ca 2,2 miljarder kronor 2011. Satsningen innebär 10 000 fler platser per år på universitet och högskolor, 3 000 fler platser per år på yrkeshögskolan (från hösten 2010) samt 10 000 fler platser per år på yrkesvux/komvux. Kostnaden för studiemedel är inkluderad för samtliga utbildningsplatser.

Satsningen ska vara temporär eftersom den samhällsekonomiska kostnaden för utbildning är låg under den djupa lågkonjunkturen, då alternativet för en del människor i stället hade varit arbetslöshet. När arbetskraftsefterfrågan vänder uppåt igen är det viktigt att människor inte stannar kvar i olika åtgärder utan söker arbete för att undvika flaskhalsproblem. Mot bakgrund av att konjunkturläget väntas bli bättre 2012 föreslås inga ytterligare anslagsfinansierade utbildningsplatser för detta år. Detta understryker satsningens koppling till den djupa lågkonjunkturen och dess temporära utformning.

Regeringen avser att återkomma med ett förslag om studieavgifter på högskolan för studenter utanför EES-området från och med 2011. Ett sådant förslag innebär att det frigörs ett utrymme inom grundutbildningsanslaget som kan komma övriga studenter till del i form av fler platser och ökad kvalitet. På så sätt sker en avtrappning av den temporära utbildnings-

satsningen 2012. Totalt omfattar regeringens satsning 75 500 platser inom arbetsmarknads- och utbildningspolitiken.

Tabell 1.7 Förstärkning av aktiv arbetsmarknadspolitik och utbildnings-satsning under 2010

Jämfört med 2009 års ekonomiska vårproposition

	Volym
Aktiveringsinsats	
Arbetspraktik/praktisk kompetensutveckling	4 000
Coaching	8 000
Arbetsmarknadsutbildning	1 000
Ny aktiveringsinsats inom statlig och kommunal verksamhet – Lyft	40 000
Folkhögskola	1 000
Totalt	54 000
Utbildningspaket, Antal årsstudieplatser	
Universitet/högskolor	10 000
Yrkesvux/komvux	10 000
Yrkehögskolan (från hösten 2010)	1 500
Totalt	21 500

Källa: Egna beräkningar.

Vägen tillbaka till arbete förbättras

Sedan sjukförsäkringsreformen genomfördes har sjukskrivningsprocessen blivit mer aktiv och insatser görs tidigare för att människors arbetsförmåga bättre ska tas till vara. Detta har gett resultat. Sjukfrånvaron i Sverige har sjunkit sedan reformen trädde i kraft.

Till följd av sjukförsäkringsreformen kommer ca 54 000 personer att lämna sjukförsäkringen under 2010 på grund av att deras dagar med sjukpenning eller tidsbegränsad sjukersättning tar slut. Många av dessa beräknas då i stället behöva stöd av arbetsförmedlingen. Regeringen föreslår därför åtgärder som sammantaget ökar möjligheterna till en återgång i arbete för dessa personer. En person vars dagar med sjukpenning eller tidsbegränsad sjukersättning tagit slut, men som på grund av sjukdom uppenbarligen inte kan påbörja eller delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program, ska dock kunna få fler dagar med ersättning från sjukförsäkringen. Det kan exempelvis handla om personer som vårdas på sjukhus eller motsvarande.

För att säkerställa ett särskilt stöd från Arbetsförmedlingen till personer som lämnar sjukförsäkringen införs ett nytt arbetsmarknadspolitiskt introduktionsprogram. Introduktionen

syftar till att kartlägga den enskildes förutsättningar och behov av insatser. Introduktionen kan som längst pågå i tre månader. Dessa personer kommer ges möjlighet till att snabbare kvalificera sig till jobb- och utvecklingsgarantin efter introduktionen.

För att bredda vägarna tillbaka till arbete ökas resurserna till personer som på grund av en funktionsnedsättning har nedsatt arbetsförmåga. Regeringen föreslår också ett antal åtgärder för att det ska bli lättare för personer vars dagar med sjukpenning eller tidsbegränsad sjukersättning tagit slut att kunna få tillgång till arbetslöshetsersättning. Vidare föreslås att personer som deltar i arbetsmarknadspolitiska program som längst ska kunna vara sjukfrånvarande med bibehållen ersättning i en månad. Personer som på grund av sjukdom lämnat introduktionsprogrammet, jobb- och utvecklingsgarantin eller jobbgarantin för ungdomar ska ha möjlighet att inom 12 månader återinträda i motsvarande arbetsmarknadspolitiskt program när han eller hon tillfrisknat.

1.3.3 Åtgärder för att värna välfärden

En viktig utgångspunkt för regeringen är att medborgarnas förtroende för att det offentliga klarar sitt huvuduppdrag ska upprätthållas. Det innebär att även i den nuvarande djupa lågkonjunkturen måste centrala välfärdstjänster som utbildning, vård, omsorg och rättsväsende säkerställas.

Regeringens åtgärder riktar in sig på att dels prioritera kärnverksamheterna inom offentlig sektor, dels skapa en rättvisare fördelning av den offentliga sektorns resurser.

Höjda statsbidrag till kommunsektorn bidrar till att viktiga välfärdstjänster kan upprätthållas

Kommuner och landsting är enligt lag skyldiga att tillhandahålla grundläggande välfärdstjänster, så som utbildning, vård och omsorg. Nedskärningar i den kommunala verksamheten till följd av den nuvarande lågkonjunkturen kan medföra att kvaliteten och tillgängligheten till välfärdstjänsterna försämras. Ytterligare höjda statsbidrag till kommunsektorn bidrar till att dessa viktiga välfärdstjänster upprätthålls under lågkonjunkturen och värnar därmed välfärdens

kärna. Människor ska även under lågkonjunkturen känna förtroende för att det offentliga klarar sitt huvuduppdrag.

Det är dock av stor vikt att kommuner och landsting tar tillvara de möjligheter som kan finnas för att ge bästa möjliga service vid givna resurser och att kärnverksamheten prioriteras.

Kvalitetssatsningar i utbildningsväsendet

Regeringen går nu vidare med sin utveckling av skol- och utbildningspolitiken och lägger ett stort antal förslag för att stärka kvaliteten i utbildningsväsendet. Bland dessa ingår flera strukturellt viktiga reformer:

- En ny skollag.
- Implementeringsinsatser för att reformera gymnasieskolan.
- En ny lärarutbildning.

Den nuvarande skollagen är från 1985 och det finns ett stort behov av att skapa en ny, modern och tydlig struktur för skollagstiftningen. Den nya skollagen beräknas kunna träda i kraft hösten 2011. Även den reformerade gymnasieskolan beräknas vara på plats hösten 2011. Medel ges nu för att kommunerna ska kunna förbereda denna viktiga reform och en del andra skolsatsningar.

Dagens lärarutbildning har fått mycket kritik och regeringen föreslår nu att den görs om. Lärarutbildningen behöver en nystart.

Flera satsningar görs för lärare, däribland en särskild satsning på yrkeslärare, vilka det riskerar att bli stor brist på framöver. Regeringen föreslår också en förlängd satsning på vidareutbildning för obehöriga lärare. Regeringens satsning på Skapande skola syftar till att integrera kulturella och konstnärliga uttryck i skolan. Satsningen, som regeringen startade 2008 för årskurserna 7–9, byggs nu ut till att även omfatta årskurserna 4–6. Eleverna har genom Skapande skola både fått möta kultur och getts en ökad möjlighet till eget skapande. Satsningen har även medfört att länge efterfrågade strukturer för samverkan mellan skolan och kultursektorn nu har börjat etableras.

Höjda studiemedel

Studiemedlen är den viktigaste finansieringskällan för de flesta studerande på olika utbildningsnivåer. För att ge de studerande en förbättrad ekonomisk situation anser regeringen att studiemedlens totalbelopp bör öka från den 1 januari 2010. Totalbeloppet föreslås öka med 431 kronor per studiemånad vid heltidsstudier, varav höjningen för det s.k. generella bidraget blir 40 kronor och för det s.k. högre bidraget 75 kronor per studiemånad. I denna proposition föreslår därför regeringen att det avsätts ca 131 miljoner kronor 2010 och ca 148 miljoner kronor 2011 respektive 2012.

I syfte att ge den studerande ökad möjlighet till förbättrad ekonomi genom inkomster utöver studiemedlen föreslår regeringen att det s.k. fribeloppet höjs med 30 000 kronor per år från den 1 januari 2011. Därför avsätts 50 miljoner kronor för 2011 respektive 2012.

Ökade resurser till rättsväsendet

Regeringen har de senaste åren genomfört stora satsningar på rättsväsendet för att bekämpa brottsligheten och öka tryggheten. Under mandatperioden har rättsväsendet hittills tillförts ca 2,5 miljarder kronor i varaktiga resurstillskott.

I denna budgetproposition föreslår regeringen ytterligare medel om sammanlagt ca 2,6 miljarder kronor 2010 för att öka polisens närvaro, säkerställa en effektiv åklagarverksamhet, värna kvaliteten i den dömande verksamheten, utveckla innehållet i verkställigheten, skapa fler häktes- och anstaltsplatser samt stärka brottsofferperspektivet i hela rättskedjan.

Brottsbekämpning förutsätter att det finns poliser där brott begås och på de tider de begås. Regeringens mål om att det ska finnas 20 000 poliser 2010 fullföljs. Regeringens utgångspunkt är att straffen för allvarliga våldsbrott och återfall i brott ska skärpas.

Vidare anser regeringen att det är viktigt att rättsväsendets myndigheter vidareutvecklar sina gemensamma insatser för att väsentligt öka effektiviteten och kvaliteten i bekämpningen av mängdbrott. Därutöver är det särskilt viktigt med tidiga och tydliga insatser gentemot unga lagöverträdare och unga brottsoffer. Föräldrar har huvudansvaret för att barn inte begår brott, men det är samtidigt viktigt att familjer har

tillgång till de olika former av stöd som de kan behöva.

Regeringen ställer höga krav på ett effektivare rättsväsende. Ett omfattande arbete pågår med att se över effektiviteten inom hela rättskedjan. Det gäller såväl myndigheternas kostnads-effektivitet och verksamhetsresultat som kriminalpolitiska och strukturella åtgärder för att effektivisera verksamheterna. Inom ramen för detta avser regeringen bland annat att utreda polisens organisation liksom förutsättningarna för att samla all polis- och åklagarverksamhet avseende ekobrott i landet hos Ekobrottsmyndigheten. Regeringen överväger även åtgärder för att skapa en effektivare brottmålsprocess, bland annat genom en förbättrad brottsutredningsverksamhet och ändamålsenliga rättegångsregler samt att effektivisera rättsväsendets informationsförsörjning. Rättssäkerhet och brottsofferperspektiv är viktigt att beakta i effektiviseringsarbetet.

Med de resursförstärkningar regeringen föreslår ges rättsväsendets myndigheter tydliga förutsättningar att uppnå ökad effektivitet och ett förbättrat verksamhetsresultat. Regeringen förutsätter att så sker och avser att noga följa utvecklingen och vid behov vidta ytterligare åtgärder.

Satsningar för en bättre äldreomsorg

Målet för äldrepolitiken är att äldre ska kunna leva ett aktivt liv, ha inflytande i samhället och över sin vardag, kunna åldras i trygghet och med bibehållet oberoende, bemötas med respekt samt ha tillgång till god vård och omsorg. Regeringens arbete syftar bland annat till att öka äldres valfrihet och att utveckla en vård och omsorg av god kvalitet.

Multisjuka äldre har ett stort behov av en vård och omsorg präglad av helhetssyn och detta kräver en flexibel organisation med lösningar som fungerar över vårdgivar- och huvudmannaskapsgränser.

Regeringen har vidtagit flera åtgärder för att stödja huvudmännen i arbetet med att utveckla en väl fungerande äldreomsorg. Bland annat har regeringen presenterat en ny lag om valfrihetssystem samt förtydligat kommunernas ansvar när det gäller att erbjuda stöd till dem som vårdar närstående som är långvarigt sjuka, äldre eller som har en funktionsnedsättning.

För att fortsatt stödja kommuner och landsting i deras arbete att utveckla en modern och väl fungerande vård och omsorg om äldre föreslår regeringen att det avsätts ytterligare 60 miljoner kronor 2010 och 2011 samt 110 miljoner kronor 2012.

Satsningen syftar bland annat till att, tillsammans med tidigare avsatta medel, göra det möjligt att införa ett prestationsbaserat statsbidrag för att stödja huvudmännen i deras arbete att utveckla en säker vård och omsorg för de mest sjuka äldre. Vidare syftar satsningen till att möjliggöra en överenskommelse med Sveriges Kommuner och Landsting om ett program för en god äldreomsorg, stimulera byggandet av trygghetsbostäder, stärka ledarskapet inom äldreomsorgen samt utveckla det psykiatriska stödet till äldre.

Ökad tillgänglighet, effektivitet och kvalitet i hälso- och sjukvården

Målet för hälso- och sjukvårdspolitiken är en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen. Befolkningen ska erbjudas en behovsanpassad, tillgänglig och effektiv vård av god kvalitet. Regeringens strategi för att nå målet bygger på att sätta medborgare och patienter i fokus. Vården ska organiseras och utvecklas i enlighet med patienternas behov och förutsättningar.

Regeringen tar nu ytterligare steg för ökad tillgänglighet, effektivitet och kvalitet i svensk hälso- och sjukvård. Därför avsätts 103 miljoner kronor 2010, 160 miljoner kronor 2011 och 180 miljoner kronor 2012 för att stödja huvudmännens arbete. Därmed infrias bland annat två vallöften, inrättandet av en nationell och oberoende granskningsfunktion samt införandet av en fast vårdkontakt. Vidare föreslås åtgärder för att främja en säker läkemedelsanvändning och för att gallra bort ineffektiva behandlingsmetoder. I satsningen ingår också förslag för ökad patientsäkerhet samt implementering av en nationell cancerstrategi för att landsting och regioner på ett effektivt sätt ska kunna förebygga insjuknande i cancer och möta den belastning på vården som följer av en framtida ökning av antalet cancerfall.

Åtgärder för att stärka pensionärernas ekonomiska situation och stabilisera ålderspensionssystemet

Ett antal reformer har genomförts under senare år för att förbättra stödet till äldre. Bostadstilläggen har förstärkts och satsningar har gjorts för att stärka kvaliteten i äldreomsorgen och för att fler äldre ska få tillgång till ett anpassat boende. I år har skatten för pensionärer sänkts genom ett förhöjt grundavdrag.

Ålderspensionssystemet, som utarbetades under 1990-talet, bygger på en fempartiöverenskommelse. Det är ett autonomt pensionssystem som är politiskt och finansiellt stabilt. Pensionsöverenskommelsen är en helhet, vilket innebär att regeringen inte ensidigt kan ändra i pensionssystemet utan att bryta överenskommelsen. För att hantera samrådsfrågor finns Pensionsgruppen med företrädare för fem partier.

Som en följd av börsnedgången hösten 2008 aktiveras balanseringen i ålderspensionssystemet 2010, vilket medför sänkta pensioner. För att få en jämnare utveckling av pensionerna har en fempartiöverenskommelse träffats i Pensionsgruppen om att införa ett 3-års glidande medelvärde i beräkningen av AP-fonderna. De nya reglerna innebär att inkomstpensionerna minskar med 3,0 procent i stället för ca 4,5 procent 2010. På sikt kommer dock pensionerna att återgå till de nivåer de skulle haft om balanseringen inte ägt rum. Det sker när den ekonomiska tillväxten tar fart igen och balanstalet överstiger ett. Det är också värt att notera att även utan en balansering hade inkomstpensionerna sjunkit med 1,2 procent 2010, främst som ett resultat av att konsumentpriserna föll från juni 2008 till juni 2009.

För att förstärka pensionärernas disponibla inkomster föreslås inkomstskatten sänkas för personer som är minst 65 år vid årets ingång. Regeringen föreslår därför i denna proposition en skattesänkning på 3,5 miljarder kronor per år från och med 2010.

I tabell 1.8 redovisas exempel på skattelättnader för olika inkomst- och kommunalskattenivåer. Skattelättnaden för en person som får full garantipension uppgår till mellan 1 034 till 1 223 kronor per år beroende på kommunalskattenivå. Alla får del av skattesänkningen.

Reformen har gynnsamma fördelningspolitiska effekter.

Tabell 1.8 Skattelättnad genom det ytterligare förhöjda grundavdraget för personer som är 65 år eller äldre vid olika inkomst- och kommunalskattenivåer

Kronor per år

Inkomstnivå	Kommunalskatt		
	Lägsta (29,89 %)	Medel (31,52 %)	Högsta (34,17 %)
Låg inkomst, 50 000 kr	1 034	1 128	1 223
Garantipensionär (83 100 – 93 400 kr) ¹	1 034	1 128	1 223
150 000 kr	1 766	1 927	2 089
200 000 kr	2 260	2 466	2 673
300 000 kr	2 404	2 623	2 844
400 000 kr	2 902	3 058	3 216

¹ Inkomsten varierar för garantipensionärer beroende på ålder och civilstatus. Skattelättnaden blir dock lika stor för samtliga garantipensionärer. Källa: Egna beräkningar.

Förutom de ovan nämnda åtgärderna övervägs andra möjligheter att stabilisera pensionernas utveckling. Pensionsgruppen och Försäkringskassan undersöker bland annat möjligheten att införa någon form av begränsningsregel som skulle kunna förhindra alltför stora variationer i pensionerna. I avvaktan på Pensionsgruppens fortsatta diskussioner gör regeringen i denna budgetproposition ett beräkningstekniskt antagande som begränsar pensionsminskningen 2011 och 2012.

AP-fondernas administrationskostnader belastar ålderspensionssystemet och därmed pensionerna. Pensionsgruppen inleder därför under hösten 2009 en översyn av AP-fondernas administration och placeringsregler i syfte att minska administrationskostnaderna samtidigt som regeringen noggrant kommer att följa upp de initiativ Första-Fjärde AP-fonderna förväntas ta för att effektivisera förvaltningen och sänka kostnaderna.

Höjt bostadstillägg till personer med sjuk- eller aktivitetsersättning

För att förbättra förutsättningarna för skälig bostadsstandard till personer med låg ersättning föreslår regeringen att bostadstillägget till personer med sjuk- eller aktivitetsersättning (BTP) höjs, dels genom att andelen bostadskostnader som ersätts med BTP ökas från 91 till 93 procent, dels genom att den högsta bostadskostnaden som ersätts höjs från 4 500 kronor till

5 000 kronor per månad för en ogift person. För en gift person föreslås en höjning från 2 250 kr till 2 500 kronor. Sjuk- och aktivitetsersättningen skrivs årligen fram med prisbasbeloppets förändring, vilket innebär att ersättningarna beräknas minska 2010. Denna sänkning drabbar dem med de minsta marginalerna, framför allt personer med omfattande funktionsnedsättningar. Genom att förbättra BTP skyddas de sämst ställda när prisbasbeloppet sänks 2010.

Värna välfärdssystemen och förhindra felaktiga utbetalningar

Välfärdssystemen finansieras solidariskt med skattemedel. För att upprätthålla legitimiteten och förtroendet för transfereringssystemen är det viktigt att utbetalningar sker i tid och enbart till personer som är berättigade till stöd. Det är därför fortsatt viktigt att bland annat myndigheternas arbete med att minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen fortskrider samt att arbetet med att bekämpa svartarbete och annat skattefusk integreras i den löpande verksamheten. Regeringen arbetar aktivt vidare med dessa frågor. I avsnitt 12.4 lämnas en närmare redogörelse för några av dessa åtgärder.

1.3.4 Åtgärder för fler och växande företag

Insatserna är inriktade på att medverka till fler och växande företag, ett dynamiskt och innovativt näringsliv med enklare regler och väl fungerande marknader. Satsningar på småföretag prioriteras särskilt. Ett innovativt och dynamiskt näringsliv, med god anpassningsförmåga, är av central betydelse för den ekonomiska tillväxten. Nya företag sätter press på redan etablerade företag och tvingar dem till förnyelse, ökad produktivitet och effektivare produktionsmetoder. Därför bör hindren för att starta och utveckla företag vara så låga som möjligt. Nya och växande företag är viktiga också för sysselsättningen. Detta gäller inte minst i nuvarande konjunkturläge, då åtgärder som förbättrar företagsklimatet kan bidra till att en sysselsättningsökning tidigareläggs och förstärks.

Regeringen föreslår därför i denna proposition en rad åtgärder som stärker incitamenten att

starta, driva och utveckla företag i Sverige. Åtgärderna ökar tryggheten för företagare, gör det mindre riskfyllt att starta nya företag och sänker kostnaden för många företagare.

Nedsatta egenavgifter för företagare

För att förbättra de små företagens förutsättningar för utveckling och tillväxt bör egenavgifterna för enskilda näringsidkare och delägare i handelsbolag sättas ned med 5 procentenheter, dock med högst 10 000 kronor per år. För att underlätta hanteringen och motverka skatteplanering bör nedsättning endast ske om överskottet av näringsverksamheten uppgår till minst 40 000 kronor.

Ett stöd genom nedsättning av egenavgifter riskerar att påverka konkurrensen och kan därmed komma att anses utgöra statsstöd enligt Europeiska gemenskapens regler om statligt stöd till näringslivet och bör därför konstrueras inom ramen för kommissionens regelverk för stöd av mindre betydelse (de minimis).

Personer som inte har fyllt 26 år och personer som har fyllt 65 år vid beskattningsårets ingång bör inte omfattas av nedsättningen eftersom egenavgifterna för dessa åldersgrupper redan är nedsatta med betydligt mer än 5 procentenheter.

Ökad trygghet för företagare

För att stärka tryggheten för företagare föreslår regeringen ett antal förbättringar inom trygghetssystemen. Syftet är att skapa större tydlighet och förutsägbarhet i regelverken samt öka valfriheten för företagarna inom sjuk- och föräldraförsäkringsområdet samt inom arbetsmarknadsområdet. Det ska bli enklare att växla mellan att vara företagare och anställd.

Förslagen inom sjuk- och föräldraförsäkringsområdet berör enskilda näringsidkare samt delägare i handelsbolag. I denna satsning föreslår regeringen bland annat att egenavgiften sänks för dessa grupper.

I syfte att förbättra villkoren för enskilda näringsidkare föreslår regeringen att den som startar enskild näringsverksamhet eller ett handelsbolag under ett uppbyggnadsskede under två år får rätt till sjukpenninggrundade inkomst motsvarande vad en anställd skulle få. Vidare föreslås att den regel som i dag begränsar

enskilda näringsidkares förmånsgrundade inkomst till motsvarande högst vad en anställd skulle ha haft tas bort. Regeringen föreslår också en ökad ersättning per dag för tillfällig föräldrapenning för enskilda näringsidkare.

På arbetsmarknadsområdet förtydligas regelverket och företagarnas skydd i arbetslöshetsförsäkringen förstärks. Företagarbegreppet i arbetslöshetsförsäkringen bör kopplas till inkomstskattelagen. Reglerna vid tillfälligt uppehåll i näringsverksamhet liksom reglerna för sammanläggning av inkomster från näringsverksamhet och anställning bör förtydligas.

En företagare som lägger ned företaget inom 24 månader efter start bör, om det är mer förmånligt, kunna få sin arbetslöshetsersättning baserad på inkomster av tidigare anställning. Skyddet bör stärkas för personer som fortsätter att driva företag även när lönsamheten försämras, genom att arbetslöshetsersättningen baseras på den senaste taxeringen eller, om det är mer förmånligt, på de två år som föregår inkomståret i den senaste taxeringen.

Den som bedrivit näringsverksamhet vid sidan om en heltidsanställning eller heltidsföretagande bör kunna få denna sidoverksamhet bedömd som bisyssla, oavsett hur stora inkomster den genererat. Inkomsterna från sidoverksamheten som överstiger ett visst angivet belopp bör däremot, precis som i dag, avräknas.

Regeringen föreslår därutöver att Arbetsmiljöverket ges i uppdrag att i samråd med Försäkringskassan utreda havandeskapspenning för företagare på grund av risker i arbetsmiljön.

Ovanstående förslag avser företagarnas egna socialförsäkringsskydd. Utöver detta föreslår regeringen ett generellt högkostnadsskydd som omfattar alla arbetsgivare. Det innebär att arbetsgivare kan få ersättning vid särskilt höga sjuklönekostnader.

Ökat entreprenörskap inom vård, omsorg m.m.

Ett område där entreprenörskapet traditionellt varit svagt, och inom vilket inte minst många kvinnor arbetar och har sin expertis, är vård och omsorg. Regeringen avser att förstärka insatserna på området för att ytterligare stimulera en

förnyelse av välfärdssektorn som gynnar både patienter, brukare och entreprenörer. Detta görs bland annat genom inrättandet av ett nationellt välfärdsutvecklingsråd som ska samla aktörer på marknaden och kontinuerligt ha en dialog om hur hinder för marknadens utveckling kan undanröjas.

För att ytterligare stärka kvinnors entreprenörskap och företagande förlängs satsningen Kvinnors företagande till och med 2010.

Vidare anser regeringen att potentialen för entreprenörskap och företagande inom de kulturella och kreativa näringarna kan utvecklas ytterligare. Det finns ett behov av aktörer som kan fungera som brobyggare och mellanhänder för att stimulera kreativa och innovativa processer i näringslivet likväl som för att öka entreprenörskap, innovation och företagande inom kultursektorn. Därför avser regeringen att genomföra en handlingsplan för kulturella och kreativa näringar.

Dessutom avser regeringen att genomföra ett innovationsprogram för unga för att särskilt stimulera unga företagares entreprenörskap.

För att utveckla turistnäringen och entreprenörskapet samt att ta vara på Sveriges potential och attraktionskraft som ett konkurrenskraftigt och hållbart turistland så föreslår regeringen utökade resurser för Visit Sweden AB.

Totalt föreslår regeringen att 200 miljoner kronor avsätts för dessa ändamål 2010.

Minskad risk att starta företag främjar ett ökat entreprenörskap

Att starta ett företag innebär att ta en risk. Insolvensförfarandet bestämmer konsekvenserna vid ett misslyckande och blir därför en faktor som har betydelse för beslutet att starta företag. Det har visat sig att rädslan för konkurs är ett av de viktigaste skälen för individer till att inte starta ett eget företag.

Det är troligt att ett personligt insolvensförfarande som är mer förlåtande för företagare kommer att medföra att personer blir mer benägna att engagera sig i entreprenörskap.

För att minska risken med företagande och därmed främja ett ökat entreprenörskap avser regeringen att föreslå två förändringar i skuldsaneringslagen. För det första ska skuldernas ålder inte vara avgörande för om skuldsanering

beviljas för personer med skulder huvudsakligen från näringsverksamhet. Därigenom kommer det att kunna gå betydligt snabbare än i dag att få skuldsanering för den som har skulder från näringsverksamhet. För det andra ska aktiva näringsidkare kunna få skuldsanering. Genom att även aktiva näringsidkare omfattas av skuldsanering får enskilda näringsidkare samma möjligheter att ta sig ur en ekonomiskt ohållbar situation som löntagare har i dag.

Reformering av skattereglerna för att förbättra konkurrenskraften

Riskkapitalverksamhet bedrivs inte sällan i form av handelsbolag. Regeringen föreslår skattefrihet för kapitalvinst och utdelning på näringsbetingade andelar i handelsbolag som ägs av aktiebolag eller andra juridiska personer. Aktiebolags och andra juridiska personers indirekta ägande av näringsbetingade andelar genom handelsbolag likställs därmed med direktägande. På så sätt ökar likformigheten samtidigt som reglerna förenklas och skatteplanering motverkas. Konkurrenskraften för företag som inte skatteplanerar förbättras.

För att förstärka de gröna näringarnas konkurrenskraft föreslås flera förändringar, bland annat slopande av handelsgödselskatten och sänkning av egenavgifterna.

Utredning om reducerad mervärdesskattesats i tjänstesektorn

Efter en politisk uppgörelse inom EU under våren 2009 är det numera möjligt att införa reducerad mervärdesskattesats för vissa tjänster. I den svenska miljön skulle detta kunna vara ett komplement till skattereduktionen för hushållsarbete.

Sänkt mervärdesskattesats för vissa tjänster kan bidra till ökad sysselsättning genom reducerat svartarbete samt genom att underlätta för hushållen att gå från hemarbete till förvävsarbete.

Regeringen vill nu undersöka möjligheten att tillämpa en reducerad mervärdesskattesats på vissa tjänster. En utredare kommer därför att få i uppdrag att utreda om en reducerad mervärdesskattesats kan införas i vissa delar av tjänstesektorn från och med den 1 januari 2011.

Utredaren ska närmare analysera lämplig avgränsning av aktuella tjänster, skattesatsnivån samt utarbeta ett lagförslag.

Utredning om företagsbeskattning

För att förbättra företagsklimatet är det angeläget att företagsskattereglerna bidrar till en hög investeringsnivå och en snabb produktivitet utveckling. Därmed främjas även den varaktiga sysselsättningen och BNP. En företagsskatteutredning tillsätts därför med syfte att undersöka olika möjligheter att minska beskattningen av riskkapital i bolagssektorn och därmed göra villkoren mera lika för investeringar som finansieras med eget kapital respektive lånat kapital.

Ett annat syfte är att värna den svenska skattebasen i en alltmer globaliserad värld, samtidigt som Sverige även fortsättningsvis ska vara ett attraktivt land för investeringar och lokalisering av företag.

Utredningen ska lägga särskild vikt vid att olika åtgärder ska vara hållbara och försvarbara i ett EU-perspektiv.

1.3.5 Värna klimatet

För att uppnå Sveriges energi- och klimatmål föreslås ytterligare satsningar på energieffektivisering och internationella klimatinvesteringar.

Det föreslagna programmet för energieffektivisering bidrar till att uppfylla Sveriges förpliktelser i energitjänstedirektivet och målet om 20 procents ökad energieffektivitet till 2020. Programmet innehåller förstärkt regionalt och lokalt energi- och klimatarbete, insatser för information, rådgivning, stöd för teknikupphandling och marknadsintroduktion, nätverksaktiviteter samt införande av ett stödsystem med energikartläggningscheckar. Programmet uppgår till 300 miljoner kronor per år under perioden 2010–2014.

Sveriges klimatmål innebär att utsläppen av växthusgaser för de verksamheter som inte omfattas av EU:s utsläppshandelssystem ska minska med 40 procent till 2020 jämfört med 1990. En tredjedel av klimatmålet ska uppfyllas med s.k. flexibla mekanismer såsom klimatinvesteringar i utvecklingsländer. Ytterligare medel för flexibla mekanismer såsom klimat-

investeringar i andra länder behövs för att nå målet.

Därutöver presenteras fortsatta förebyggande åtgärder för att anpassa Sverige till de klimatförändringar som oundvikligen kommer att ske, bland annat avseende undersökningar av ras- och skredrisker.

Regeringens klimat- och energipolitik

En stor majoritet av världens klimatforskare är eniga om att jordens klimat är på väg att förändras och att bland annat människan är en viktig orsak till detta. Utsläppen av växthusgaser är en global utmaning som kräver globala insatser. Genom internationellt samarbete kan de globala insatserna mot klimatförändringar omfatta mer långtgående åtaganden och genomföras kostnadseffektivt.

Klimat- och energimål

Sveriges nationella klimatpolitik bygger i hög grad på samarbetet inom EU, som är pådrivande i det internationella klimatarbetet. EU har enats om att minska sina utsläpp av växthusgaser med 30 procent till 2020 jämfört med 1990. Detta mål gäller dock under förutsättning att andra industriländer gör jämförbara åtaganden och att adekvata åtgärder görs av snabbt växande utvecklingsländer. Om detta inte sker ska EU ändå ensidigt minska sina utsläpp med minst 20 procent till 2020 jämfört med 1990.

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 fört med samhälle och näringsliv kring energi- och klimatfrågorna. EU:s klimat- och energipaket utgör grunden för Sveriges politik.

Detta skapar förutsättningar för långsiktiga spelregler för energimarknadens aktörer. Samtidigt tydliggörs regeringens högt ställda ambitioner inom klimatområdet, vilket ger förutsättningar för ett starkt svenskt ledarskap i de pågående förhandlingarna om en ny internationell klimatöverenskommelse.

Sveriges klimatmål innebär att utsläppen av växthusgaser för de verksamheter som inte omfattas av EU:s utsläppshandelssystem ska minska med 40 procent till 2020 jämfört med 1990. Två tredjedelar av dessa minskningar ska ske i Sverige och en tredjedel i form av klimatinvesteringar i andra länder. Andelen förnybar energi år 2020 ska vara minst 50 procent av den totala energianvändningen. Andelen förnybar energi i transportsektorn ska år 2020 vara minst 10 procent. Ett mål om 20 procent effektivare energianvändning till 2020

har också beslutats. Samtidigt förlängs kärnkraftsparentesen genom att avvecklingslagen avskaffas och förbudet mot nybyggnad i kärntekniklagen tas bort.

För de verksamheter som omfattas av EU:s utsläppshandelssystem bestäms utsläppsminskningen gemensamt på EU-nivå inom ramen för utsläppshandelssystemet.

Klimat- och energiåtgärder under mandatperioden
Utsläppshandel och koldioxidskatt är kostnads-effektiva och teknikneutrala ekonomiska styrmedel som sätter ett pris på utsläppen och därmed bidrar till att förorenaren i större utsträckning betalar för sin miljöpåverkan. Samtidigt stimuleras energieffektivisering.

Regeringen har därför verkat för en växande utsläppshandel internationellt samtidigt som energi- och koldioxidskatterna har höjts i Sverige. Den 1 januari 2008 höjdes såväl energiskatten på diesel som koldioxidskatten.

Nivån på koldioxidskatten kommer framöver anpassas så att utsläppen av växthusgaser som en effekt av denna åtgärd ska kunna minskas med ytterligare 2 miljoner ton till 2020. Nedsättningen av koldioxidskatten för uppvärmning inom jord-, skogs- och vattenbruk samt inom delar av industrin ska minskas. Vidare avser regeringen att höja energiskatten på diesel i två steg. För att kompensera den tunga trafiken kommer fordonsskatten för dieseldrivna personbilar, tunga lastbilar och tunga bussar att sänkas. De ekonomiska styrmedlen måste kompletteras, dels med insatser för teknikutveckling, dels med information och insatser för att bryta institutionella hinder mot förnyelse. Ambitionsnivån vad gäller teknikutveckling har stärkts i flera steg, bland annat genom regeringens satsning på kommersialisering och demonstration av ny energiteknik.

För att stimulera ny teknik och öka andelen förnybar energi har regeringen bland annat satsat på miljöbilpremier, andra generationens biodrivmedel samt kommersialisering och spridning av ny energiteknik. Regeringen avser att införa fordonsskattebefrielse för nya miljöbilar i fem år. Dessutom avser regeringen höja koldioxidbeloppet i fordonsskatten.

Vidare har regeringen vidtagit åtgärder för snabbare planprocesser för förnybar elproduktion och ökat anslagen för nätverk för vindbruk samt hållbart uttag av bioenergi. Regeringen har

också tagit initiativ till ett program för hållbara städer.

Regeringen har vidare ökat anslagen för energieffektivisering. I denna proposition föreslås ett nytt program för energieffektivisering som bidrar till att uppfylla Sveriges förpliktelser i energitjänstedirektivet och målet om 20 procents ökad energieffektivisering till 2020. Tillämpliga anslag för energieffektivisering har mer än fördubblats för perioden 2010–2012.

Utsläppens effekter är globala och oberoende av var i världen utsläppen sker. Regeringen genomför därför omfattande satsningar på s.k. flexibla mekanismer, såsom klimatinvesteringar i utvecklingsländer. Klimatinvesteringarna bidrar till hållbar utveckling och överföring av ny miljöteknik. Mekanismer som bidrar till en global koldioxidmarknad förväntas ha en central roll i ett nytt internationellt klimatavtal.

Förutom insatser för att minska utsläppen av växthusgaser behövs åtgärder för anpassning till de klimatförändringar som oundvikligen kommer att ske. Klimatförändringarna ökar riskerna för bland annat översvämningar, ras och skred på grund av mer intensiv nederbörd och ökande vattenflöden. Regeringen har därför avsatt medel för att förbättra kunskapsunderlaget, bland annat genom undersökningar av ras- och skredrisker samt genom utvecklandet av en ny höjddatabas. Länsstyrelserna har även fått ett övergripande regionalt samordningsansvar för klimatanpassning.

Många utvecklingsländer är särskilt utsatta för klimatförändringarna. Regeringen har därför avsatt drygt 4 miljarder kronor för stöd avseende klimatanpassning i utvecklingsländer, exempelvis för investeringar i hälsa, sanitet och tillgång till vatten.

I propositionen Ett lyft för forskning och innovation (prop. 2008/09:50) samt budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1) har regeringen lämnat förslag på omfattande satsningar på klimat- och energirelaterad forskning.

Inför Köpenhamn

Sverige ska visa ledarskap för att möta klimatutmaningen både internationellt och genom åtgärder i Sverige. Sverige är ett av de få länder som kan uppvisa minskade utsläpp samtidigt som ekonomin växer. Varken Sverige eller EU, som står för 14 procent av utsläppen i världen, kan dock ensamt motverka klimatförändringarna. Det är därför viktigt att ett nytt globalt avtal kommer på plats som tar vid där det s.k. Kyotoprotokollets första åtagandeperiod slutar, dvs. efter 2012. Som ordförande i EU är det Sveriges uppgift att leda EU och tillsammans med övriga parter verka för att ett nytt klimatavtal antas i Köpenhamn i december.

1.4 Offentliga finanser

1.4.1 Fortsatt svag utveckling av skatteintäkterna

Den kraftiga och snabba försämringen av den ekonomiska utvecklingen medför att de totala skatteintäkterna utvecklas svagt framöver (se tabell 1.9).

Tabell 1.9 Totala skatteintäkter

Miljarder kronor

	Utfall	Prognos				
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Skatt på arbete	873	910	872	865	885	915
Skatt på kapital	209	174	146	157	171	185
Skatt på konsumtion	400	420	415	418	428	443
Övriga skatter	-1	-4	-8	-5	-4	-4
Totala skatteintäkter	1 481	1 500	1 424	1 434	1 480	1 539

Källa: Egna beräkningar.

Intäkterna från skatt på arbete minskar under 2009. Det beror på att utbetalda löner, som är den viktigaste skattebasen för skatt på arbete, minskar till följd av ett stort fall i antalet arbetade timmar. Även nästa år utvecklas lönerna mycket svagt.

Osäkerheten på arbetsmarknaden påverkar också hushållen, vilka fortsätter att öka sitt sparande, trots en svag utveckling av de disponibla inkomsterna. Det bidrar till att hushållens konsumtion minskar 2009 och till att intäkterna från skatt på konsumtion utvecklas svagt både 2009 och 2010. De nu föreslagna skattesänkningarna ökar hushållens disponibla inkomster med 15 miljarder kronor och bidrar till att konsumtionen återhämtar sig 2010. Lågkonjunkturen, i kombination med den finansiella krisen, leder dessutom till ett betydande fall i intäkterna från skatt på företagsvinster och skatt på hushållens kapitalvinster.

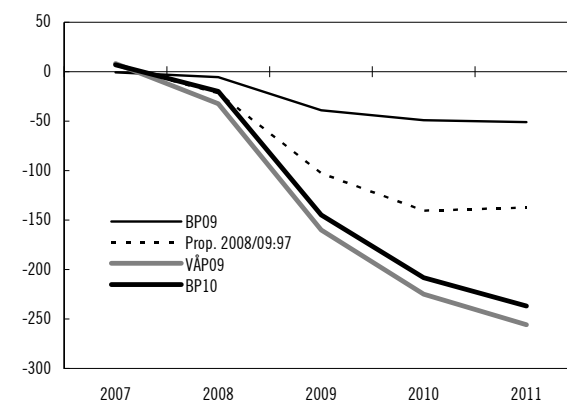
Det finns dock tecken på att den svenska ekonomin håller på att stabiliseras och förbättras jämfört med bedömningen i 2009 års ekonomiska vårproposition. Utvecklingen av antalet arbetade timmar bedöms nu bli något mindre negativ än bedömningen i våras, vilket medför en något mindre negativ utveckling av intäkterna från skatt på arbete både 2009 och 2010. Eftersom ca 60 procent av skatteintäkterna har en direkt koppling till arbetsmarknaden bidrar den något stabilare arbetsmarknaden i hög grad till att förbättra de offentliga finanserna. Trots den något ljusare bilden, är intäkterna på en

betydligt lägre nivå i jämförelse med den bedömning som gjordes innan krisen.

I diagram 1.13 redovisas de fyra senaste prognoserna för den offentliga sektorns skatteintäkter i jämförelse med prognosen i 2008 års ekonomiska vårproposition. Av diagrammet framgår att skatteprognoserna reviderades ned när bedömningen av ekonomins utveckling blev allt mer negativ samt att prognosen reviderats upp i denna budgetproposition jämfört med prognosen i 2009 års ekonomiska vårproposition.

Diagram 1.13 Revideringar av skatteintäkter sedan 2008 års ekonomiska vårproposition

Miljarder kronor



Anm.: Prop. 2008/09:97 Åtgärder för jobb och omställning.
Källa: Egna beräkningar.

1.4.2 Utgifterna stiger som andel av BNP

Den offentliga sektorns utgifter påverkas i betydligt mindre grad av lågkonjunkturen än inkomsterna. Eftersom BNP samtidigt minskar i löpande priser 2009, stiger utgiftskvoten förhållandevis kraftigt från 50,2 procent 2008 till 54,1 procent. Nästa år ökar utgiftskvoten till 55,1 procent.

De statliga utgifterna ökar både till följd av de automatiska stabilisatorerna, främst ökade utgifter inom arbetsmarknadsområdet, men även till följd av de satsningar som regeringen föreslår för att dämpa sysselsättningsnedgången.

Balanseringen i pensionssystemet innebär dock att utgifterna i ålderspensionssystemet ökar långsamt. Konjunkturedgången har medfört stora inkomstminskningar i kommunsektorn. I 2009 års vårtilläggsbudget föreslogs 7 miljarder kronor i ökade statsbidrag till kommuner och landsting för 2010, att utbetalas i december 2009. I denna proposition föreslår

regeringen att resurstillskottet för 2010 ska öka med ytterligare 10 miljarder kronor, varav 6 miljarder utbetalas i år i form av ett tillfälligt konjunkturstöd. De ökade tillskotten medför att kommunsektorns utgifter 2010 ökar både nominellt och realt.

1.4.3 Underskotten minskar successivt

Den offentliga sektorn som helhet beräknas uppvisa underskott under samtliga år 2009–2012. Det finansiella sparandet i den offentliga sektorn beräknas bli -2,2 procent som andel av BNP i år och -3,4 procent 2010. Underskottet minskar successivt 2011 och 2012 (se tabell 1.10).

Tabell 1.10 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser

Miljarder kronor, om annat ej anges

	2008	2009	2010	2011	2012
Inkomster	1 664	1 593	1 605	1 657	1 727
Procent av BNP	52,7	51,9	51,7	51,6	51,3
Skatter och avgifter	1 479	1 417	1 428	1 474	1 532
Procent av BNP	46,8	46,2	46,0	45,9	45,5
Övriga inkomster	185	175	176	183	195
Utgifter	1 585	1 660	1 711	1 724	1 763
Procent av BNP	50,2	54,1	55,1	53,6	52,4
Finansiellt sparande	79	-68	-107	-67	-36
Procent av BNP	2,5	-2,2	-3,4	-2,1	-1,1
Staten	45	-63	-109	-68	-32
ÅP-systemet	31	6	3	1	-2
Kommunsektorn	2	-11	0	0	-2

Källa: Egna beräkningar.

Underskotten i det finansiella sparandet ligger nästan helt i staten. Det beror framför allt på den svaga utvecklingen av skatteintäkterna och de ökade utgifterna för arbetsmarknadsrelaterade utgifter. De relativt låga utgifterna i ålderspensionssystemet leder till ett mindre överskott för sektorn 2009 t.o.m. 2011. År 2012 uppvisar ålderspensionssystemet ett negativt finansiellt sparande.

Kommunsektorn har underskott i både det finansiella sparandet och resultatet i år. Nästa år bidrar höjda statsbidrag till att underskottet i det finansiella sparandet upphör samtidigt som resultatet för sektorn som helhet väntas bli positivt.

Jämfört med prognosen i 2009 års ekonomiska vårproposition beräknas nu den offentliga sektorns finanser bli starkare. Förstärkningen sker trots att de nu föreslagna

reformerna minskar sparandet med 32 miljarder kronor 2010.

1.4.4 Minskade risker för de offentliga finanserna

Det har sedan förra hösten rått en betydande osäkerhet om de offentliga finansernas utveckling i spåren av den kraftiga konjunkturläget och finanskrisen. Indikatorer och utfall tyder nu på en stabilisering och en viss förbättring av den makroekonomiska utvecklingen. Detta påverkar även de offentliga finanserna, som nu är starkare jämfört med i våras. Både intäcks- och utgiftssidan utvecklas bättre.

Trots att risken för en sämre utveckling än väntat har minskat måste det finnas en beredskap för en svagare utveckling av de offentliga finanserna, om t.ex. den förväntade förbättringen av konjunkturläget inte kommer till stånd. Till de risker som kan påverka de offentliga finanserna negativt hör en ännu svagare utveckling på arbetsmarknaden, en mindre ökning av den privata konsumtionen, en varaktig större sysselsättningsnedgång eller större problem inom finans- och banksektorn (där utvecklingen i de baltiska länderna är central).

Men de offentliga finanserna kan även utvecklas starkare. Såväl snabbheten som styrkan i upp- och nedgångar underskattas ofta. Bland intäkterna är underskattningen tydligast för de intäkter som har de mest volatila skattebaserna, dvs. skatt på hushållens kapitalvinster och företagens inkomstskatter. Men även intäkterna på arbete har ofta underskattats. En genomgång av regeringens prognoser under konjunkturuppgången från 2004 till 2007 visar att skatteintäkterna underskattades med i genomsnitt 1,4 procent av BNP per år medan det finansiella sparandet underskattades med i genomsnitt 2,0 procent av BNP per år.

1.5 Avstämning av de budgetpolitiska målen

1.5.1 Avstämning av överskottsmålet

De indikatorer som regeringen använder för att följa upp överskottsmålet (genomsnittligt finansiellt sparande från 2000, den s.k. sjuårsindikatorn samt det strukturella sparandet) visar att det finansiella sparandet kommer att ligga något under överskottsmålet de närmaste åren, om inte det återigen visar sig att det offentliga sparandet underskattas när konjunkturläget förbättras (se tabell 1.11 och avsnitt 4.2).

Tabell 1.11 Finansiellt sparande i offentlig sektor samt indikatorer för avstämning mot överskottsmålet

Procent av BNP respektive potentiell BNP

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

¹ Konjunkturjusteringen görs genom att indikatorvärdet adderas med BNP-gapet under motsvarande period multiplicerat med elasticiteten 0,55.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Ur ett konjunktur- och arbetsmarknads-perspektiv är det dock befogat att temporärt tillåta mindre och begränsade underskridanden av överskottsmålet för att ge utrymme för de åtgärder mot den ekonomiska krisen som föreslås i denna budgetproposition.

Svårt att uppskatta det offentligfinansiella läget vid stora konjunktursvängningar

Det är mycket svårt att göra prognoser för den offentliga sektorns finanser vid stora förändringar i den ekonomiska aktiviteten. Det beror framförallt på att kapitalbeskattningarna varierar mycket vid stora konjunktursvängningar.

Kraften i försämringen och förbättringen av det offentliga sparandet under konjunktur-nedgångar respektive konjunkturuppgångar underskattas ofta. Därför är det svårt att uppskatta hur stort det offentligfinansiella sparandet skulle vara vid ett normalt konjunkturläge. På samma sätt som det strukturella sparandet reviderats ned på kort tid, till följd av att potentiell BNP har reviderats ned, kan det strukturella sparandet komma att revideras upp när konjunkturläget förbättras. Det finns dock ingen garanti för att det offentliga sparandet per automatik återgår till målsatt nivå när konjunkturläget normaliseras. Det strukturella sparandet kan bli sämre än nu, enligt nuvarande beräkningar, om bland annat arbetslösheten biter sig fast på en hög nivå.

Viktigt att temporära krisåtgärder förblir temporära

Överskottsmålet riskerar, enligt nuvarande bedömningar, att underskridas något under

samtliga år 2009–2012. Det är därför viktigt att en stor del av de krisåtgärder som föreslås i denna budgetproposition (t.ex. höjda statsbidrag till kommuner och landsting, kommunstödet, de extra utbildningsplatserna och de ökade resurserna till arbetsmarknadspolitiska åtgärder) är temporära och att dessa satsningar upphör när konjunkturläget förbättras. I annat fall hotas trovärdigheten för de offentliga finanserna och utrymmet att låta de automatiska stabilisatorerna verka fullt ut i nästa lågkonjunktur minskar. Stora utgiftsökningar, som av olika skäl har visat sig vara svåra att återta, bör undvikas. Permanenta höjningar av utgiftsnivån riskerar att på sikt bidra till ett höjt totalt skatteuttag.

Det fjärde steget i jobbskatteavdraget kan, om det skulle behövas, finansieras genom höjningar av andra mindre skadliga skatter. En höjning av det totala skatteuttaget undviks därmed och skatteuttagets sammansättning kan sammantaget bli mer effektivt.

Krisåtgärderna förutsätter en stram utgiftspolitik de närmaste åren

Det finns en överhängande risk för att det kan behövas budgetförstärkningar när konjunkturläget förbättras om det inte visar sig att de offentliga finanserna utvecklar sig bättre än vad som nu kan bedömas. Sådana förstärkningar bör ges en samhällsekonomiskt effektiv utformning och säkerställa att den offentliga välfärdens kärna fortsatt värnas. Om budgetförstärkningar blir nödvändiga bör de bland annat ta sikte på skattejusteringar som bidrar till en bättre miljö och hälsa utan att minska incitamenten till arbete. Även utgiftsminskningar kan bli aktuella.

Långsiktig hållbarhet i de offentliga finanserna är centralt. Det offentligfinansiella läget kräver en mycket stram utgiftspolitik de närmaste åren. För att markera detta föreslås att utgiftstaket för 2012, exklusive teknisk justering, sätts 10 miljarder kronor lägre än den bedömning som gjordes i 2009 års ekonomiska vårproposition (se vidare avsnitt 1.5.2. nedan).

Sverige kan bli föremål för ett underskottsförfarande

Enligt de fördragsfästa kriterierna i stabilitets- och tillväxtpakten i EU får underskottet i ett lands offentliga finanser inte vara större än 3 procent av BNP. Ett underskottsförfarande (Excessive Deficit Procedure, EDP) är en process i flera steg för att se till att det berörda medlemslandet vidtar åtgärder för att komma tillrätta med underskottet. Till att börja med undersöker EU-kommissionen om de undantag som nämns i fördraget kan tillämpas. EU-kommissionen ska därvid granska om över-skridandet av referensvärdet är exceptionellt och 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 EDP.

För två år sedan var det endast två av EU:s 27 medlemsländer som inte uppfyllde underskottsgränsen. Enligt en prognos från kommissionen kommer nästan samtliga medlemsländer att ha ett underskott som är större än 3 procent av BNP både 2009 och 2010. Prognosen för det finansiella sparandet i den offentliga sektorn 2010 indikerar att även Sverige kan bli föremål för ett underskottsförfarande inom ramen för EU:s stabilitets- och tillväxtpakt.

De kraftigt försämrade offentliga finanserna i många EU-länder ställer krav på ett trovärdigt återställande. Det finns annars en stor risk att länderna inte klarar framtida offentliga åtaganden och att de dessutom går in i nästa lågkonjunktur med betydligt sämre offentliga finanser än vad som var fallet när dagens nedgång inleddes. De underskott som uppstår till följd av den djupa lågkonjunkturen måste vara tillfälliga och hanterbara för att förtroendet för de europeiska ekonomierna ska kunna upprätthållas.

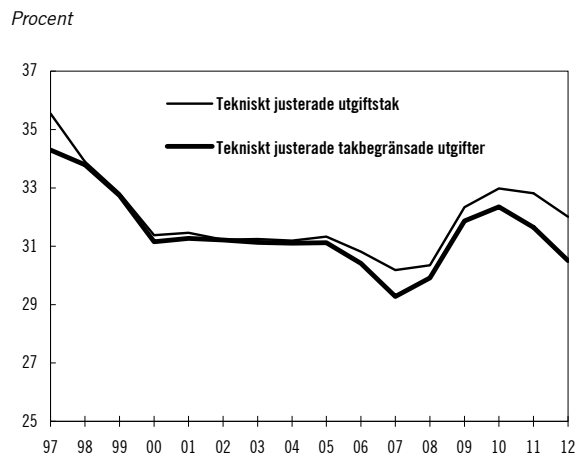
1.5.2 Avstämning av utgiftstaket fram till och med 2011

De fleråriga utgiftstaken för staten är ett viktigt budgetpolitiskt åtagande för riksdagen och regeringen. De främjar trovärdigheten i den ekonomiska politiken (se även rutan Det budgetpolitiska ramverket i avsnitt 4.1).

De senaste åren har den årliga ökningen av det ursprungliga utgiftstaket uppgått till mellan 30 och 42 miljarder kronor. Utgiftstaken har under fler år ökat i takt med eller långsammare än BNP i löpande priser, dvs. utgiftstaken har minskat, eller varit konstanta, som andel av BNP (se diagram 1.14). Den ekonomiska krisen, med en svag eller fallande utveckling av BNP i löpande priser, medför dock att utgiftstaket som andel av BNP är högre vart och ett av åren 2009–2011 jämfört med 2007, trots att den nominella årliga ökningstakten är i linje med eller något lägre än under den föregående femårsperioden.

Utgiftstaket har klarats samtliga år sedan systemet med utgiftstak infördes 1997. Budgeteringsmarginalerna, dvs. skillnaden mellan utgiftstaket och utfallet för de takbegränsade utgifterna, har varierat kraftigt mellan åren. Flertalet år har budgeteringsmarginalerna varit mycket små.

Diagram 1.14 Tekniskt justerade utgiftstak och takbegränsade utgifter som andel av BNP 1997–2012



Källa: Egna beräkningar och Statistiska centralbyrån.

Budgeteringsmarginalen är i första hand avsedd att fungera som en buffert för att utgifterna på grund av konjunkturen eller strukturella förändringar (t.ex. ett ändrat sjukskrivningsmönster) kan utvecklas på ett annat sätt än vad som prognostiserats. Den riktlinje som regeringen använder för att bedöma budgeteringsmarginalens storlek är att den för

innevarande år bör vara minst 1 procent av de takbegränsade utgifterna (2009), minst 1,5 procent för budgetåret (2010) och minst 2 procent för året efter budgetåret (2011). Den stegvis ökande säkerhetsmarginalen motiveras av att osäkerheten om utgiftsutvecklingen är större på längre sikt. Budgeteringsmarginalerna 2009–2011 bedöms vara tillräckligt stora.

1.5.3 Förslag till utgiftstak för 2012

Regeringen gör i den ekonomiska vårpropositionen en bedömning av en lämplig nivå på utgiftstaket för det sista året i en aktuell budgetperiod. Nivån på utgiftstaket för ett nytt år tar sin utgångspunkt i en samlad bedömning av den finanspolitiska inriktningen givet de budgetpolitiska målen och prognosen för de offentliga finanserna.

Regeringen anser att det finns starka skäl för att nivån på utgiftstaket 2012 ska sänkas jämfört med den bedömning som gjordes i 2009 års ekonomiska vårproposition. Därigenom värnas de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet och en återgång till ett sparande i offentlig sektor i linje med överskotts målet. Nuvarande underskott i de offentliga finanserna manar till försiktighet angående utgiftsutvecklingen. Ett stramare utgiftstak understödjer en sådan inriktning och snabbar på återgången mot ett positivt finansiellt sparande.

Regeringen föreslår mot denna bakgrund att utgiftstaket för 2012, exklusive tekniska justeringar, fastställs på en nivå som ligger 10 miljarder kronor lägre än den bedömda nivån i 2009 års ekonomiska vårproposition. Till följd av förslag i denna proposition, inklusive tekniska justeringar av utgiftstaket, blir utgiftstaket 1 074 miljarder kronor 2012. Därmed skulle utgiftstaket fastställas på en nivå som motsvarar ca 32 procent av BNP.

1.5.4 Hållbara offentliga finanser kan uppnås trots lågkonjunkturen

Enligt de indikatorer som regeringen använder för att bedöma de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet (främst den s.k. S2-indikatorn) förefaller finanspolitikens långsiktiga hållbarhet vara relativt god. Denna bedömning grundar sig på egna hållbarhetsberäkningar, som redovisas i

avsnitt 10, och bedömningar som gjorts av ett antal internationella organisationer.

Enligt beräkningarna i basscenariot behövs en permanent budgetförstärkning på 0,6 procent av BNP för att finanspolitiken ska vara långsiktigt hållbar i strikt mening. En relativt stram finanspolitik bör föras under de kommande åren för att säkra finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.

Den ekonomiska krisen bedöms för närvarande inte utgöra något allvarligt hot mot hållbarheten i de offentliga finanserna. En viktig förutsättning är dock att nedgången i sysselsättningen 2009 och 2010 inte omvandlas till en varaktigt lägre sysselsättningsnivå. En annan viktig förutsättning för att upprätthålla hållbara offentliga finanser är att de temporära krisåtgärder, som föreslås i denna budgetproposition, upphör när konjunkturläget förbättras.

Översyn av det finanspolitiska ramverket

När andelen i arbetsför ålder sjunker och andelen äldre ökar markant kan det längre fram vara motiverat att justera nuvarande mål om att överskottet i de offentliga finanserna ska uppgå till 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Det finanspolitiska ramverket är centralt för en god och stabil utveckling i Sverige och har varit en hörnsten i uppbyggnaden av förtroende för ekonomin. Regeringen vill därför betona att finanspolitiken även fortsättningsvis ska omgärdas av tydliga mål och regler. Regeringen avser även framöver att låta finanspolitiken vägledas av ett mål för det finansiella sparandet även om nivån kan komma att justeras något jämfört med nuvarande 1 procent av BNP.

Regeringen arbetar för närvarande med en översyn av det finanspolitiska ramverket, där frågan om överskotts målets nivå ingår. Översynen ska avrapporteras innan mandatperiodens slut.

I propositionen Obligatoriskt utgiftstak (prop. 2009/10:5) föreslår regeringen att utgiftstaket görs obligatoriskt och att det ska omfatta de kommande tre kalenderåren.

1.6 Fördelningspolitisk redogörelse

Mellan 1995 och 2007 ökade hushållens reala disponibla inkomster med i genomsnitt 3,1 procent per år.⁸ Enbart mellan 2006 och 2007 förbättrades den ekonomiska standarden med över 7 procent.

Inkomstskillnaderna har ökat från 1991 till 2007. Det är framför allt variationer i kapitalvinsternas omfattning som orsakar varierande inkomstskillnader. När stora värdeökningar realiserar ökar kapitalvinsternas betydelse för hushållens uppmätta inkomster. Den svaga börsutvecklingen från andra halvåret 2007 fram till våren 2009 medför sänkta tillgångsvärden och därmed lägre kapitalvinster. Utvecklingen bedöms komma att bidra till minskade inkomstskillnader 2008 och 2009.

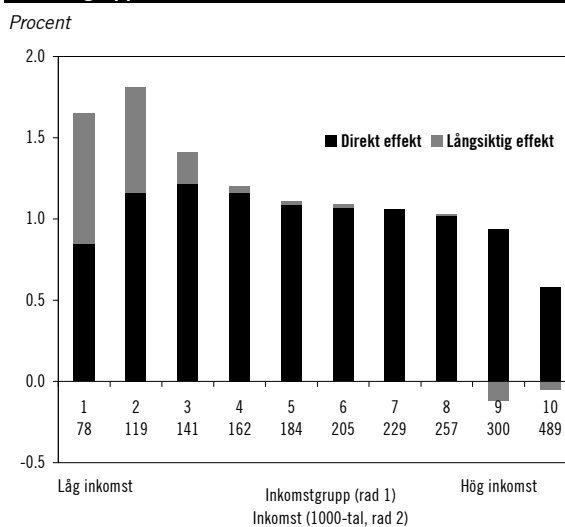
Den politik som regeringen fört sedan mandatperiodens början är inriktad mot att öka sysselsättningen och minska utanförskapet. Flera reformer som förbättrar arbetsmarknadens funktionssätt och stärker incitamenten till arbete har genomförts. I denna budgetproposition föreslås bland annat en förstärkning av jobbskatteavdraget.

Åtgärder som gör det mer lönsamt att arbeta kan initialt leda till ökade inkomstskillnader. Åtgärderna har dock oftast ganska små omedelbara effekter på inkomstfördelningen jämfört med normala förändringar i marknadsinkomster m.m.

På sikt, när fler kommer in på arbetsmarknaden och färre försörjs med bidrag, bidrar reformer som gör det mer lönsamt att arbeta till minskade inkomstskillnader. Denna effekt ökar över tiden då produktiviteten hos dem som börjar arbeta successivt stärks och deras inkomstmöjligheter därigenom förbättras.

I diagram 1.15 redovisas effekten av de åtgärder som föreslås i denna proposition. Redovisningen avser såväl ett direkt (statiskt) som ett långsiktigt (dynamiskt) perspektiv.

Diagram 1.15 Effekter av förslagen i denna budgetproposition på justerad disponibel inkomst för olika inkomstgrupper



Anm.: Justerad disponibel inkomst är hushållets sammanlagda nettoinkomst justerad för antalet medlemmar i hushållet.
Källa: Egna beräkningar.

Redovisningen omfattar effekterna av det fjärde steget i jobbskatteavdraget, det höjda grundavdraget för ålderspensionärer, de höjda bostadstilläggen för personer med sjuk- och aktivitetsersättning samt de höjda studiemedlen. Sammantaget medför dessa åtgärder en viss utjämning av inkomstskillnaderna.

På sikt beräknas den ekonomiska standarden öka mest för de med de allra lägsta inkomsterna. Detta beror främst på jobbskatteavdraget som gör arbete mer lönsamt. Det innebär att det framför allt är de personer som i dag står utanför arbetsmarknaden som ökar sitt arbetsutbud. Därmed ökar sysselsättningen och arbetsinkomsterna procentuellt sett mest för dessa grupper.

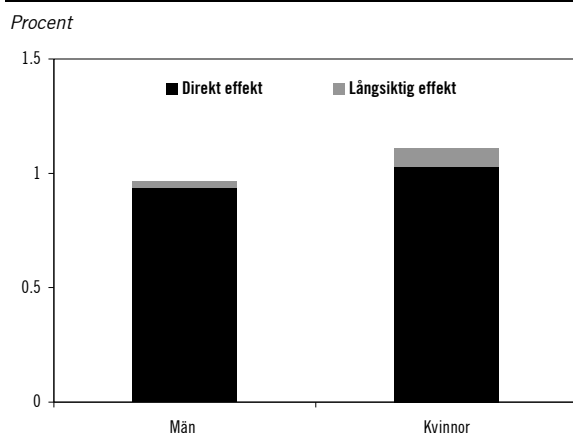
Då såväl de direkta som de långsiktiga effekterna verkar utjämnande på inkomstfördelningen är den totala effekten av förslagen därför tydligt inkomstutjämnande.

Förslagen minskar även inkomstskillnaderna mellan kvinnor och män. Inkomstsammansättningen är olika för kvinnor och män. Män har i genomsnitt högre löneinkomster än kvinnor och arbetar i större utsträckning heltid. Den direkta effekten på de disponibla inkomsterna av jobbskatteavdraget blir därför något större för män än för kvinnor. Den samlade effekten av de föreslagna åtgärderna är dock något större för kvinnor än för män (diagram 1.16). Dessa skillnader växer med tiden då jobbskatteavdraget på sikt ökar den

⁸ Den disponibla inkomsten som används här kommer från inkomststatistiken och avviker från nationalräkenskapernas definition.

disponibla inkomsten mer för kvinnor än för män.

Diagram 1.16 Effekter av förslagen i denna budgetproposition på individuell disponibel inkomst för kvinnor och män



Källa: Egna beräkningar.

1.7 Fortsatt arbete för att klara långsiktiga utmaningar

Den finansiella krisen och den därefter följande djupa lågkonjunkturen har hamnat i fokus för den ekonomiska politikens utformning under det senaste året. Samtidigt är det viktigt att den dramatiska utvecklingen under det senaste året inte gör att de långsiktiga utmaningar som Sverige, liksom många andra länder, står inför glöms bort. Tvärtom understryker krisen behovet av en långsiktigt inriktad ekonomisk politik.

Långtidsutredningen 2008 lyfte i sitt huvudbetänkande (SOU 2008:105) fram den förändrade befolkningssammansättningen och en fortsatt internationalisering som trender som kommer ha betydelse för hur ekonomin utvecklas framöver och därmed för hur politiken bör utformas. Ytterligare en fråga, som behandlades av Långtidsutredningen, är behovet av effektiva, globala strategier för att hantera den pågående klimatförändringen.⁹

De långsiktiga utmaningarna som Långtidsutredningen analyserar, understryker behovet av

fortsatta åtgärder för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt och stärka produktiviteten, bland annat genom ett bättre företagsklimat, och som stödjer en högre sysselsättningsnivå på lång sikt. Genom sådana åtgärder förbättras också de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet samtidigt som ekonomins motståndskraft för kommande kriser stärks. Bara med en sådan inriktning på politiken kommer det att vara möjligt att möta de långsiktiga utmaningarna.

1.7.1 Ökad efterfrågan på välfärdstjänster kräver långsiktigt hållbara finanser

En växande andel äldre och en närmast stagnerande befolkning i arbetsför ålder kommer att påverka både arbetsutbudet, tillväxten och de offentliga välfärdssystemen framöver. Även om de äldre successivt får en bättre hälsa förväntas den stigande andelen äldre leda till att behoven av vård och omsorg ökar. Det sätter i sin tur press på de offentliga finanserna. Enligt Långtidsutredningens scenarier är det möjligt att möta den ökade efterfrågan på fler välfärdstjänster som kommer av att befolkningssammansättningen förändras utan att de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet äventyras. Långtidsutredningens slutsats i detta avseende överensstämmer därför i stort med hållbarhetsberäkningarna i avsnitt 10 och de bedömningar som gjorts av ett antal internationella organisationer. Det förutsätter dock att de nuvarande underskotten i de offentliga finanserna är tillfälliga och hanterbara samt att det förs en stram finanspolitik när konjunkturen väl vänder upp. Att värna ordning och reda i de offentliga finanserna är därför centralt för att omfattningen av den skattefinansierade utbildningen, vården och omsorgen på sikt ska kunna bibehållas på dagens nivå.

Hög sysselsättning grunden för välfärdens finansiering

Ansvar för de offentliga finanserna måste kombineras med en politik som bidrar till att öka den långsiktiga sysselsättningsnivån. En hög sysselsättningsnivå är en grundläggande förutsättning för att på lång sikt kunna finansiera ett väl utbyggt och offentligt finansierat välfärdssystem som omfattar alla. Fler arbetade timmar ökar skatteintäkterna, samtidigt som

⁹ En redogörelse för resultaten i Långtidsutredningen 2008, remissinstansernas synpunkter och regeringens politik för att möta de långsiktiga utmaningarna finns i bilaga 6 till denna budgetproposition.

kostnaderna för t.ex. arbetslöshetsersättningen minskar.

Grunden för regeringens politik är att värna arbetslinjen och bekämpa människors utanförskap. Regeringen har genomfört ett stort antal insatser för att öka sysselsättningen och för att förhindra att arbetslösheten biter sig fast på en hög nivå. Förutom att bidra till tillväxt är dessa åtgärder centrala för att den gemensamma välfärden ska kunna tryggas framöver. De scenarier över de offentliga finansernas långsiktiga utveckling som presenteras i avsnitt 10, visar på betydelsen av en hög sysselsättning för möjligheterna att i framtiden upprätthålla dagens nivå på välfärdstjänsterna.

Utformningen av välfärdssystemen spelar stor roll
Efterfrågan på välfärdstjänster kan förväntas öka utöver det som följer av att befolkningen åldras. I takt med att levnadsstandarden förbättras ökar också förväntningarna på välfärdstjänsternas tillgänglighet och kvalitet. Utvecklingen under de senaste decennierna visar att efterfrågan på vård, omsorg och utbildning ökat i snabbare takt än vad som kan förklaras av att befolkningssammansättningen förändrats. Människors önskningsområden om ökade valmöjligheter och förbättrad tillgänglighet till välfärdstjänster är en förklaring till den ökade efterfrågan.

En ökad efterfrågan på välfärdstjänster, utöver de behov som följer av att befolkningens sammansättning ändras, kan komma att utsätta de offentliga finanserna för stora påfrestningar. En central utmaning för politiken är därför att hitta sätt att förena en ökad efterfrågan på välfärdstjänster med kravet på hållbara offentliga finanser.

De offentliga välfärdssystemen behöver också utformas så att de blir stabila och trovärdiga inför framtiden. Ett flertal reformer har genomförts på sjukförsäkringsområdet för att värna hållbarheten i trygghetssystemen. Regeringen avser även att tillsätta en parlamentarisk utredning om långsiktigt hållbara sjuk- och arbetslöshetsförsäkringar. Ett omfattande arbete pågår i syfte att minska överutnyttjandet av trygghetssystemen (se vidare avsnitt 1.3.3 och 12.4). Regeringen arbetar även aktivt för att bekämpa svartarbete och annat skattefusk.

1.7.2 Klimatfrågan kräver globalt samarbete

Hotet om kraftiga klimatförändringar är en av de största utmaningarna som mänskligheten står inför. Det är samtidigt ett globalt problem som måste hanteras på ett internationellt plan. Att reducera utsläppen av koldioxid och andra s.k. växthusgaser är också något som är kostsamt. Beräkningar visar dock att det går att åstadkomma globala utsläppsminskningar till förhållandevis låga kostnader.¹⁰ Det kräver att klimatåtgärderna är internationellt koordinerade genom t.ex. ett system för internationell utsläppshandel. Även Långtidsutredningen framhåller betydelsen av att klimatpolitiken är internationellt samordnad.

Om EU och Sverige skulle driva en klimatpolitik som enbart fokuserar på utsläppsminskningar inom unionen och nationellt, utan internationell samordning, skulle det resultera i betydande merkostnader för att uppnå en given effekt på klimatet. Det kan i sin tur äventyra möjligheten för utsläpps begränsningarna att alls komma till stånd.

Den stora utmaningen framöver är att få till stånd en överenskommelse kring klimatfrågan som inte bara omfattar de industrialiserade länderna, utan även utvecklingsländerna och i synnerhet de snabbväxande utvecklingslanderna. En sådan överenskommelse måste också leva upp till kraven om en rättvis och hållbar global utveckling. EU:s medlemsländer har enats om en ambitiös klimatpolitik när det gäller de egna minskningarna av koldioxidutsläppen. Det är en förutsättning för att EU ska kunna vara en trovärdig part och pådrivande i de fortsatta internationella klimatförhandlingarna. Inriktningen för FN:s klimatomöte i Köpenhamn den 7–18 december 2009 är att ett nytt internationellt klimatavtal ska kunna slutas som tar vid där det s.k. Kyoto-protokollets första åtagandeperiod slutar, dvs. efter 2012.¹¹ En av

¹⁰ Dessa beräkningar bygger emellertid på antaganden om att klimatpolitiken är kostnadseffektiv. Se t.ex. Stern, N. (2007), *The Economics of Climate Change: The Stern Review*, Cambridge, UK, Cambridge University Press.

¹¹ Genom Kyotoprotokollet skapades ett internationellt ramverk för hur klimatproblemet ska hanteras. Där preciserades också hur stora minskningar av växthusgaser som ett antal industriländer ska genomföra under perioden 2008–2012.

Sveriges huvuduppgifter som ordförande i EU:s ministerråd hösten 2009 är att leda unionen så att EU på bästa sätt kan agera för att nå en global klimatöverenskommelse.

På hemmaplan har regeringen höjt ambitionerna i klimatpolitiken i och med Allianspartiernas energi- och klimatöverenskommelse, som presenterades i februari 2009. I klimatpropositionen En sammanhållen klimat- och energipolitik (prop. 2008/09:162), som lämnats våren 2009, föreslog regeringen att utsläppen av växthusgaser för de verksamheter som inte omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter ska minska med 40 procent fram till 2020 i förhållande till 1990 års nivå. Vidare presenterades handlingsplaner för att utveckla en fordonsflotta oberoende av fossila bränslen, energieffektivisering i bebyggelser samt satsningar på förnybar energi. Regeringen presenterade också en långsiktig vision om att Sverige 2050 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser i atmosfären. I denna proposition föreslås ytterligare åtgärder för att Sverige ska uppfylla sina åtaganden inom klimatområdet (se avsnitt 1.3.5). Genom Allianspartiernas energi- och klimatöverenskommelse förlängs kärnkraftsparentesen genom att avvecklingslagen avskaffas och förbudet mot nybyggnad i kärntekniklagen tas bort.

1.7.3 Internationaliseringen innebär utmaningar och möjligheter

Sverige är en liten öppen ekonomi och därmed i hög grad beroende av utvecklingen i omvärlden. Eftersom exporten utgör en så stor del av vår BNP har den kraftigt minskade omvärldsefterfrågan i spåren av den finansiella krisen påverkat svensk ekonomi negativt. Under åren närmast före krisen, då världsekonomin uppvisade historiskt höga tillväxttal, gynnades emellertid svensk ekonomi av en stark efterfrågan på varor och tjänster där svenska företag är framträdande.

Även om det stora exportberoendet gör produktion och sysselsättning i Sverige känsliga för svängningar i omvärldsefterfrågan, är öppenhet och handel av avgörande betydelse för vårt välbefinnande. Handel och direktinvesteringar ger företag möjlighet att bredda den egna marknaden. Den tekniska utvecklingen och

öppnare gränser har bidragit till att det går att ta tillvara olika länders komparativa fördelar.

Som ordförande i EU:s ministerråd kommer Sverige arbeta för öppna marknader och framsteg i frihandelsförhandlingar.

Regeringen tillsatte även i början av mandatperioden ett globaliseringsråd med uppdraget att ta fram idéer och förslag på hur Sverige kan stå starkare i globaliseringens tid. I maj 2009 lämnade Globaliseringsrådet sin slutrapport (Ds 2009:21).

God omställningsförmåga krävs

Den konjunkturnedgång som följt i spåren av finanskrisen visar inte bara på sårbarheten för en exportinriktad ekonomi som den svenska, utan även på behovet av en god anpassningsförmåga i ekonomin. Goda villkor för företagande och en välutbildad arbetskraft främjar en god anpassningsförmåga. Regeringen har bland annat genomfört åtgärder för att förbättra villkoren för företagande och entreprenörskap, stärkt kunskapsinnehållet i utbildningen samt förbättrat arbetsmarknadens funktionssätt. Med dessa förändringar står nu Sverige bättre rustat för att möta såväl kortsiktiga som långsiktiga utmaningar.

Appendix

Regeringens jobb- och företagspolitik

Jobbpolitiken

Åtgärder för att göra det mer lönsamt att arbeta

- Ett första jobbskatteavdrag infördes den 1 januari 2007, ett andra steg infördes den 1 januari 2008, och ett tredje steg infördes den 1 januari 2009. Ett fjärde steg av jobbskatteavdraget föreslås i budgetpropositionen för 2010. Skattesänkningarna uppgår sammantaget till 71 miljarder kronor.
- Sänkt uttag av statlig inkomstskatt.
- En rad förändringar i arbetslöshetsförsäkringen har genomförts som avser villkor, ersättningsperiodens längd och ersättningsnivå. Graden av egenfinansiering i arbetslöshetsförsäkringen har ökat och medlemsavgifterna till varje arbetslöshetskassa differentierats.

Åtgärder som gör det billigare att anställa

- Skattereduktion för hushållstjänster infördes 2007 och 2008 infördes skattereduktion för reparation, underhåll samt om- och tillbyggnad (ROT-arbeten). Under 2009 har dessa två system för skattereduktion samordnats.
- Nystartsjobben infördes i januari 2007 för dem som inte arbetat under en längre tid. Från och med 1 januari 2009 förstärktes nystartsjobben och innebär numera en kompensation motsvarande dubbla arbetsgivaravgiften för personer som under mer än ett år varit arbetslösa, deltagit i arbetsmarknadspolitiska program, haft skyddat arbete på Samhall eller erhållit sjukpenning, sjuk- eller aktivitetsersättning.
- Nystartsjobb omfattade under 2008 också arbetsgivare som anställer deltidsarbetslösa som under minst två år varit inskrivna på arbetsförmedlingen, under förutsättning att nystartsjobbet innebär heltidsanställning.
- Socialavgifterna har från och med den 1 januari 2009 sänkts med en procentenhet.
- Sedan 1 januari 2008 är den särskilda löneskatten avskaffad för personer som fyllt 65 år. Detta för att göra det mer

attraktivt för företagen att behålla och nyanställa äldre medarbetare.

Åtgärder som förhindrar att arbetslösheten biter sig fast

- Enklare att tillfälligt anställa personer upp till 24 månader och möjligheten till säsongsanställning har återinförts.
- Bättre matchning och en effektivare arbetsmarknadspolitik och utbildningspolitik.
- Ökade resurser till aktivering inom arbetsmarknadspolitiken. Resurserna fokuseras på fler praktikplatser och att sökaktiviteten upprätthålls på en god nivå.
- Temporär ökning av antalet utbildningsplatser. Regeringen föreslår att under 2010 och 2011 tillfälligt öka antalet utbildningsplatser inom yrkesvux/komvux, yrkeshögskolan samt universitet och högskola.
- Förstärkta insatser till personer som lämnar sjukförsäkringen. Till följd av sjukförsäkringsreformen kommer ca 54 000 individer att lämna sjukförsäkringen under 2010 på grund av att deras dagar med sjukpenning eller tillfällig sjukersättning tar slut. Regeringen föreslår därför åtgärder som sammantaget ökar möjligheterna till en återgång i arbete för dessa personer.
- Ökade resurser till utbildningsväsendet. Regeringen går nu vidare med sin utveckling av skol- och utbildningspolitiken och lägger en mängd förslag för att stärka kvaliteten i utbildningsväsendet. Dessa innefattar flera strukturellt viktiga reformer, bland annat en ny skollag, implementeringsinsatser för att reformera gymnasieskolan och en ny lärarutbildning.
- Höjda studiemedel. För att ge de studerande en förbättrad ekonomisk situation föreslår regeringen att studiemedlens totalbelopp ökas från den 1 januari 2010. Totalbeloppet ökas med 431 kronor per studiemånad vid heltidsstudier, varav höjningen av det s.k. generella bidraget blir 40 kronor och det s.k. högre bidraget 75 kronor per studiemånad.
- Jobb- och utvecklingsgarantin infördes 2007. Den omfattar individuellt utformade åtgärder och är indelad i tre faser. Inledningsvis fokuseras på kartläggning och intensifierade jobbsökaraktiviteter med

- coachning. I den andra fasen får deltagarna tillgång till ett bredare utbud av arbetsmarknadspolitiska program som inkluderar arbetsträning, arbetspraktik, subventionerade anställningar och kompetenshöjande insatser. Den tredje och sista fasen innebär att alla deltagare, som efter 450 ersättningsdagar i jobb- och utvecklingsgarantin inte funnit något arbete, ges en varaktig samhällsnyttig sysselsättning motsvarande hela den arbetslöses arbetsutbud.
- För att få fler personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga i arbete, har regeringen under mandatperioden kraftigt ökat resurserna till lönebidrag och Samhall AB.
 - Arbetsförmedlingen är sedan den 1 januari 2008 en sammanhållen myndighet.
 - Arbetsförmedlingen har sedan 2007 haft regeringens uppdrag att använda kompletterande aktörer som en del av förmedlingens tjänsteutbud i syfte att förbättra matchningen och ge en bättre service till arbetslösa.
 - Kraftigt ökade resurser för arbetsmarknadspolitiken under 2009–2011. Satsningen inbegriper bland annat förstärkt förmedlingsverksamhet i form av coachning, arbetspraktik, praktisk kompetensutveckling samt utbildning.
- Åtgärder för att öka integrationen*
- Från och med 2007 har asylsökande som har beviljats uppehållstillstånd, kvotflyktingar och anhöriginvandrare möjlighet att få nystartsjobb de tre första åren efter att uppehållstillstånd beviljats.
 - Regeringen har för avsikt att inom kort återkomma med förslag om att införa lotssystem för att påskynda nyanlända invandrades etablering på arbetsmarknaden.
 - Instegsjobb infördes 2007 och är riktade till asylsökande som har fått uppehållstillstånd, kvotflyktingar och anhöriginvandrare under de första 36 månaderna efter uppehållstillstånd. Instegsjobb är en subventionerad anställning som är kopplad till undervisning i svenska för invandrare och har tydliga handledande inslag.
 - För att underlätta mottagandet av flyktingar i kommuner i regioner med god arbetsmarknad och skapa tydliga ekonomiska drivkrafter som påskyndar etableringen av flyktingar på arbetsmarknaden, får kommunerna en extra ersättning som delvis är prestationsbaserad.
 - Försöksverksamhet med etableringssamtal pågår under 2009 och 2010. Syftet med dessa är att påskynda nyanlända invandrades etablering på arbetsmarknaden. Genom att tidigt efter beviljat uppehållstillstånd ge information om var i landet det finns efterfrågan på den kompetens som den nyanlände har eller tänker skaffa sig, kan den få ökad betydelse inför beslut om bosättning.
 - Arbetsförmedlingen erbjuder sedan januari 2009 tjänster från kompletterande aktörer. En nyanländ invandrare kan under längst sex månader på detta sätt få stöd för att finna ett jobb eller påbörja en utbildning. Insatserna sker parallellt med kommunernas introduktionsinsatser och kan vid behov erbjudas på personens modersmål.
 - En ny diskrimineringslag och en ny lag om Diskrimineringsombudsmannen trädde i kraft den 1 januari 2009. Regeringen har genom detta skapat förutsättningar för att diskrimineringen i samhället ska bekämpas mer effektivt. I den nya diskrimineringslagen har bland annat en rätt till diskrimineringsersättning införts.
 - En samlad integrationsstrategi har genomförts som bland annat innebär att Arbetsförmedlingen inleder försöksverksamhet med s.k. etableringssamtal med nyanlända invandrare, fortsatt validering av utländsk yrkeskompetens, förstärkning av möjligheten för personer med utländska examina att komplettera sina högskoleutbildningar, medel för nationell koordinering av länsstyrelsernas arbete med flyktingmottagning samt underlättande av frivillig vidareflyttning för nyanlända invandrare.
 - Försöksverksamhet med sfi-bonus för att stimulera nyanlända invandrare att snabbare lära sig svenska. Försöket syftar till att undersöka om ökade ekonomiska incitament kan leda till att fler elever klarar sina sfi-studier snabbare.

- Försöksverksamhet med nystartskontor i syfte att erbjuda individuellt anpassad vägledning och stöd för dem som vill starta och driva företag.

Åtgärder för att minska arbetslösheten bland ungdomar

- Den 1 juli 2007 infördes lägre socialavgifter för unga.
- Jobbgaranti för unga trädde i kraft den 1 december 2007. Syftet med jobbgarantin är att ge stöd och ökade drivkrafter för arbetslösa ungdomar att få ett arbete eller att vidareutbilda sig inom det reguljära utbildningssystemet.
- En försöksverksamhet med lärlingsutbildning pågår sedan 2008 och har även byggts ut sedan starten. Den innebär bland annat att viss ersättning samt handledarutbildning kan ges till arbetsgivare som tar emot elever inom gymnasieskolan.
- Nystartsjobb infördes 1 januari 2007 för unga som varit arbetslösa i mer än 6 månader.

Åtgärder för att förbättra de äldres arbetsmarknad

- Sänkt skatt för personer som fyllt 65 år. För att förstärka pensionärernas disponibla inkomster sänks inkomstskatten för personer som är minst 65 år vid årets ingång. Totalt sänks skatten med 5,5 miljarder kronor 2010 varav 3,5 miljarder kronor föreslås i denna budgetproposition.
- Förhöjt jobbskatteavdrag för personer 65 år och äldre.
- Sedan den 1 januari 2008 är den särskilda löneskatten avskaffad för personer som fyllt 65 år. Detta för att göra det mer attraktivt för företagen att behålla och nyanställa äldre medarbetare.

Företagspolitik

Enklare att starta och driva företag

- För att minska risken med företagande och därmed främja ett ökat entreprenörskap avser regeringen att föreslå förändringar i skuldsaneringslagen.

- Nedsatta egenavgifter för företagare. För att förbättra de små företagens förutsättningar för utveckling och tillväxt sätts egenavgifterna för enskilda näringsidkare och delägare i handelsbolag ned med 5 procentenheter, dock med högst 10 000 kronor per år.
- Förmögenhetsskatten slopades 2007.
- 80 miljoner kronor årligen har tillförts Almi Företagspartner AB för lånefinansiering, rådgivning och kontaktförmedling. Genom förstärkta möjligheter för Almi att ge små krediter till små och medelstora företag utan krav på medfinansiering har lånemöjligheterna för små företag förbättrats.
- 100 miljoner kronor årligen har avsatts till ett särskilt program initierat för att främja företagande hos kvinnor.
- 20 miljoner kronor årligen har avsatts för att främja invandras företagande.
- Reglerna för företagshypotek och förmånsrätt har ändrats för att göra det lättare för företag att låna pengar.
- Skattereduktion för hushållstjänster infördes 2007 och 2008 infördes skattereduktion för reparation, underhåll samt om- och tillbyggnad (ROT-arbeten). Under 2009 har dessa två system för skattereduktion samordnats.
- Minskade administrativa bördor, däribland minskat uppgiftslämnande om periodiseringsfonder, slopat krav på bankgaranti vid företagsförsäljningar, ändringar i den s.k. avräkningslagen samt slopat krav på återkommande teknisk kontroll av kassaregister.
- Möjligheten till säsonganställning har återinförts.
- Allmän visstidsanställning i upp till 24 månader har införts.
- För att öka tillgången på riskvilligt kapital i tidiga skeden får Innovationsbron AB 50 miljoner kronor årligen.
- Anstånd med inbetalning av anställdas preliminära skatt och arbetsgivaravgifter infördes tillfälligt under 2009.
- 40 miljoner kronor årligen avsätts för att genomföra en handlingsplan för kulturella och kreativa näringar samt ett innovations-

program för att underlätta ungas entreprenörskap.

Mer lönsamt att driva och utveckla företag

- Bolagsskatten har sänkts från 28 till 26,3 procent.
- Expansionsfondsskatten för enskilda näringsidkare har sänkts från 28 till 26,3 procent.
- Socialavgifterna har sänkts med en procentenhet.
- Kostnaderna för anställning av vissa grupper har sänkts.
- Medfinansieringen i sjukförsäkringen har slopats.
- 3:12-reglerna för fåmansföretag har förändrats så att utrymmet för kapitalbeskattad inkomst som baseras på lönesumman utvidgats och det s.k. schablonbeloppet har höjts.
- Redovisningsperioden för momsinsbetalningar för små företag förlängs.
- Vinnova tillförs årligen 100 miljoner kronor för forskning och utveckling hos mindre företag.
- En särskild satsning på miljöteknik motsvarande 150 miljoner kronor årligen under mandatperioden har initierats.
- Slopande av den särskilda löneskatten på förvärvsinkomster.
- Avskrivningsreglerna för inventarier av mindre värde har gjorts mer generösa.
- På fastighetsområdet har det genomförts en skattelättnad inom mervärdesskattens ram genom att den lönegräns som styr när tjänster ska uttagsbeskattas höjts.
- För att underlätta forskning och utveckling i främst små och medelstora företag har anslagen till industriforskningsinstitutet ökat med 200 miljoner kronor årligen från och med 2010.
- En handlingsplan för kulturella och kreativa näringar genomförs.
- 50 miljoner kronor satsas årligen på att marknadsföra Sverige som turistland, vilket inte minst gynnar de många småföretag.
- 10 miljoner kronor avsätts årligen för att främja entreprenörskap i vården och omsorgen, bland annat införs ett Nationellt Valfärdsutvecklingsråd.

- För att stärka det svenska jordbruket och anslutande näringar aviserades i 2008 års budgetproposition att jordbruksnäringen tillförs 235 miljoner kronor per år inom ramen för ett konkurrenskraftpaket. Detta uppnås bl.a. genom att ta bort ett antal register- och kontrollavgifter.

- 10 miljoner kronor per år under fem år tillförs för att marknadsföra Sverige som det nya matlandet och till insatser för maten i den offentliga sektorn.

- Handels gödselskatten avskaffas 1 januari 2010. Avskaffandet väntas bidra till att stärka det svenska jordbrukets konkurrenskraft.

Bättre ramvillkor för företagande

- För att stärka tryggheten för företagare föreslår regeringen ett antal förbättringar inom trygghetssystemen. Syftet är att skapa större tydlighet och förutsägbarhet i regelverken samt öka valfriheten för företagarna inom sjuk- och föräldraförsäkringsområdet samt inom arbetsmarknadsområdet.

- Ny, skärpt konkurrenslag har införts.

- Konkurrensverket har erhållit ökade medel för insatser för att förbättra möjligheterna hos små företag att få tillgång till offentlig upphandling samt säkra verkets arbete med konkurrensfrågor.

- Reglerna för offentlig upphandling har förbättrats och åtgärder för att främja en bättre upphandling har genomförts.

- Insatser har vidtagits för att öka mångfalden inom vård- och omsorgssektorerna. Vidare har en lag om valfrihet införts liksom vårdval inom primärvården.

- Apoteksmarknaden reformeras och möjligheter för flera aktörer att driva apotek öppnas.

- Järnvägstrafiken öppnas för konkurrens.

- En översyn genomförs av den samlade konkurslagstiftningen.

- De administrativa bördorna från statligt regelverk ska minska med 25 procent under mandatperioden.

- Satsning på entreprenörskapsutbildning inom högskolan.

Forskning

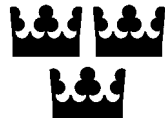
- Regeringens forsknings- och innovationsproposition omfattar perioden 2009–2012 och innebär en nivåökning om 5 miljarder för anslagen 2012. Anslagen till universitet och högskolor, till forskningsråden (Vetenskapsrådet, Formas, FAS) och till Vinnova ökas. Strategiska satsningar görs för forskning inom ett antal viktiga områden. Den största delen tillförs universitet och högskolor. Satsningar görs på forskningens infrastruktur. Industrieforskningsinstituterna stärks och kommersialiseringen av forskningsresultat ökas. Den s.k. högskolemomsen slopas.

Infrastruktur

- Den nationella planen för transportinfrastruktur och definitiva regionala planer för transportinfrastruktur ska fastställas. Det årliga resurstillskottet för infrastrukturåtgärder uppgår till knappt 4 miljarder kronor per år.
- Ett nytt Trafikverk och en Trafikanalysmyndighet ska bildas. Vägverket, Banverket och SIKÄ avvecklas.
- Verksamheten vid Vägverket Produktion har överförts till Svevia AB och verksamheterna vid Vägverket Konsult och Banverket Projektering till Vectura Consulting AB. Banverket Produktions verksamhet ska överföras till ett eller flera av staten helägda bolag.

2

Förslag till riksdagsbeslut



2 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

vad gäller den ekonomiska politiken och förslag till statsbudget för 2010

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 989 miljarder kronor för 2009, 1 024 miljarder kronor för 2010 och 1 054 miljarder kronor för 2011 (avsnitt 4.6),
3. fastställer utgiftstaket för staten inklusive ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten till 1 074 miljarder kronor för 2012 (avsnitt 4.6),
4. godkänner beräkningen av statsbudgetens inkomster för 2010 (avsnitt 7.3.1 och bilaga 1 avsnitt 2),
5. beslutar om fördelning av utgifter på utgiftsområden för 2010 i enlighet med vad regeringen föreslår (avsnitt 8.1.1 tabell 8.2),
6. godkänner beräkningen av förändringen av anslagsbehållningar för 2010 (avsnitt 8.1.1 tabell 8.2),
7. godkänner beräkningen av utgifterna för ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten för 2010 (avsnitt 8.1.1 tabell 8.2),
8. godkänner den preliminära fördelningen av utgifter på utgiftsområden för 2011 och 2012 som riktlinje för regeringens budgetarbete (avsnitt 8.1.2 tabell 8.3),
9. godkänner beräkningen av taket för den offentliga sektorns utgifter för 2010, 2011 och 2012 (avsnitt 8.5),
10. bemyndigar regeringen att under 2010 ta upp lån enligt lagen (1988:1387) om statens upplåning och skuldförvaltning (avsnitt 9.1),
11. godkänner beräkningen av myndigheters m.fl. in- och utlåning i Riksgäldskontoret för 2010 (avsnitt 9.1 tabell 9.1),
12. godkänner beräkningen av den kassamässiga korrigeringen för 2010 (avsnitt 9.1 tabell 9.1),
13. bemyndigar regeringen att för 2010 besluta om lån i Riksgäldskontoret för investeringar i anläggningstillgångar som används i statens verksamhet intill ett belopp av 32 500 000 000 kronor (avsnitt 11.1.1),
14. bemyndigar regeringen att för 2010 besluta om krediter för myndigheternas räntekonton i Riksgäldskontoret intill ett belopp av 19 800 000 000 kronor (avsnitt 11.1.2),
15. bemyndigar regeringen att för 2010 för Sjunde AP-fondens verksamhet dels besluta om lån i Riksgäldskontoret för investeringar i anläggningstillgångar som används i verksamheten intill ett belopp av 5 000 000 kronor, dels besluta om kredit på räntekonto i Riksgäldskontoret intill ett belopp av 185 000 000 kronor (avsnitt 11.1.3),
16. bemyndigar regeringen att under 2010, med de begränsningar som följer av 6 § andra

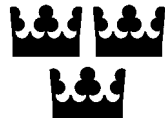
stycket lagen (1996:1059) om statsbudgeten, besluta att ett ramanslag, med undantag för anslag anvisade för förvaltningsändamål, får överskridas om ett riksdagsbeslut om anslag på tilläggsbudget inte hinner inväntas samt om överskridandet ryms inom utgiftstaket för staten (avsnitt 11.4),

vad gäller skattefrågor

17. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1994:1920) om allmän löneavgift (avsnitt 3.1 och 7.2.2.3),
18. antar regeringens förslag till lag om ändring i socialavgiftslagen (2000:980) (avsnitt 3.2 och 7.2.2.3).

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>Allmän löneavgift tas ut med 7,49 procent av underlaget och tillfaller staten.</p>	<p>3 §¹</p>	<p>Allmän löneavgift tas ut med 6,03 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 2010.
 2. Den nya bestämmelsen tillämpas på lön eller annan ersättning enligt 1 § som betalas ut efter den 31 december 2009.
 3. Den nya bestämmelsen tillämpas också på inkomst enligt 2 § som upp-
bärs efter den 31 december 2009. 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
2009 som svarar mot förhållandet mellan den del av beskattningsåret som
infaller under denna tid och hela beskattningsåret.

¹ Senaste lydelse 2008:1267.

3.2 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 23,93 procent av avgiftsunderlaget och utgörs av

1. sjukförsäkringsavgift	6,71 %
2. föräldraförsäkringsavgift	2,20 %
3. ålderspensionsavgift	10,21 %
4. efterlevandepensionsavgift	1,70 %
5. arbetsmarknadsavgift	2,43 %
6. arbetsskadeavgift	0,68 %

Föreslagen lydelse

26 §

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 %

Nuvarande lydelse

3 kap.

13 §²

Egenavgifterna är 22,22 procent av avgiftsunderlaget och utgörs av

1. sjukförsäkringsavgift	6,93 %
2. föräldraförsäkringsavgift	2,20 %
3. ålderspensionsavgift	10,21 %
4. efterlevandepensionsavgift	1,70 %
5. arbetsmarknadsavgift	0,50 %
6. arbetsskadeavgift	0,68 %

¹ Senaste lydelse 2008:1269.

² Senaste lydelse 2008:1269.

*Föreslagen lydelse***13 §**

Egenavgifterna är 23,68 procent av avgiftsunderlaget och utgörs av

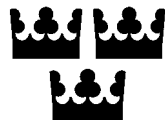
1. sjukförsäkringsavgift	6,78 %
2. föräldraförsäkringsavgift	2,20 %
3. ålderspensionsavgift	10,21 %
4. efterlevandepensionsavgift	1,70 %
5. arbetsmarknadsavgift	2,11 %
6. arbetsskadeavgift	0,68 %

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010.

2. Bestämmelsen i 2 kap. 26 § i sin nya lydelse tillämpas på ersättning som betalas ut efter den 31 december 2009.

3. Bestämmelsen i 3 kap. 13 § i sin nya lydelse tillämpas på inkomst som uppbärs efter den 31 december 2009. 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 2009 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.
 - En sammantagen bedömning av de tre indikatorer regeringen använder för att utvärdera överskottsmålet visar att det finansiella sparandet i den offentliga sektorn var något högre än målsatt under åren 2000 till och med 2008.
 - Det finansiella sparandet bedöms ligga under överskottsmålet de närmaste åren, om det inte återigen visar sig att det finansiella sparandet underskattas när konjunkturen vänder upp. Ett temporärt underskridande är dock motiverat med hänsyn till konjunkturläget.
 - När konjunkturen förbättras finns ett behov av en stramare finanspolitik, om inte det offentliga sparandet utvecklas starkare än väntat.
 - Utgiftstaket för 2012 föreslås uppgå till 1 074 miljarder kronor, vilket med hänsyn taget till tekniska justeringar är 10 miljarder kronor lägre än den bedömda nivån i 2009 års ekonomiska vårproposition.
 - Även om resultatet för kommunsektorn som helhet var positivt under 2008 så torde kravet på god ekonomisk hushållning inte ha uppfyllts. År 2009 förväntas kommunernas finanser försvagas ytterligare för att därefter åter stärkas något.
-

I detta avsnitt görs en uppföljning av finanspolitikens inriktning och en analys av utrymmet för reformer eller behovet av besparingar. Den förda finanspolitiken ska ligga i linje med de kriterier som fastställdes i 2008 års ekonomiska vårproposition för vad som är en väl avvägd finanspolitik. Vidare görs en uppföljning av utgiftstaket för staten och ett förslag till utgiftstak lämnas för 2012. Avsnittet avslutas med en uppföljning av det kommunala balanskravet och kravet på god ekonomisk hushållning i kommunsektorn.

4.1 Kriterier för en väl avvägd finanspolitik

Målet för den ekonomiska politiken är att bidra till en så hög välfärd som möjligt samtidigt som välfärden ska komma alla till del. Finanspolitiken ska bidra till stabilitet, ett effektivt resursutnyttjande och till en rättvis fördelning av välfärden.

Finanspolitiken bidrar till stabilitet genom att vara långsiktigt hållbar. Offentliga åtaganden måste kunna finansieras på lång sikt utan att den offentliga skulden ökar på ett ohållbart sätt, även när hänsyn tas till den demografiska utvecklingen, trender på arbetsmarknaden, globalisering, m.m. Ett ifrågasättande av finanspolitikens hållbarhet är förknippat med allvarliga risker och betydande kostnader för en liten öppen ekonomi som Sverige. En finanspolitik som inte är långsiktigt hållbar leder till en offentlig skuldbyggnad och ökar risken för att fokus måste flyttas från åtgärder som bidrar till tillväxt, välfärd och sysselsättning till skuldsanering. De

svenska erfarenheterna från början av 1990-talet är ett tydligt exempel på en framtingad skuld-sanering. En ogynnsam makroekonomisk utveckling till följd av en svag finanspolitik drabbar främst svaga grupper i samhället, vilket strider mot regeringens fördelningspolitiska ambitioner.

Finanspolitiken bidrar även till stabilitet när den utformas på ett sådant sätt att den inte förstärker konjunktursvängningarna. Stora konjunktursvängningar kan påverka arbetskraftsutbudet och kapitalstocken på ett negativt sätt under lång tid, vilket är mycket kostsamt för samhällsekonomin. Erfarenheten visar däremot att finanspolitiken inte bör användas för att finjustera efterfrågan i ekonomin vid normala konjunkturvariationer. Riksbanken har huvudansvaret för stabiliseringspolitiken. Finanspolitiken ska dock tillåta att skatteinkomster och utgifter varierar över konjunkturen (de så kallade automatiska stabilisatorerna). Därutöver bör det finnas ett finanspolitiskt handlingsutrymme för att i krislägen stötta penningpolitiken.

Det finanspolitiska ramverket är en grund för en ansvarsfull finanspolitik

Erfarenheten visar att ett trovärdigt finanspolitiskt ramverk med tydliga mål och restriktioner starkt bidrar till en väl utformad finanspolitik. En stramare budgetprocess, införandet av ett överskottsmål för den offentliga sektorn, ett utgiftstak för staten och ett kommunalt balanskrav har varit avgörande för att öka trovärdigheten för den ekonomiska politiken i Sverige. Det finanspolitiska ramverket syftar både till långsiktig hållbarhet och till att finanspolitiken inte ska utformas så att den riskerar att bli kortsiktigt destabiliserande. Ramverket syftar också till att Sverige som EU-medlem ska efterleva Stabilitets- och tillväxtpaktens regler.¹⁵

Ramverket för finanspolitiken är fundamentet för att fastställa storleken på ett reformutrymme eller besparingsbehov. Med utgångspunkt i ramverket stäms reformutrymmet eller besparingsbehovet av mot ett antal hållpunkter. En väl avvägd finanspolitik ska säkerställa att överskottsmålet klaras och att utgiftstaket för staten inte överskrids. Hänsyn ska även tas till behovet av

en tillräckligt stor kvarvarande budgeteringsmarginal under utgiftstaket. I bedömningen av reformutrymmet eller besparingsbehovet ska vidare det ekonomiska läget beaktas. Finanspolitiken ska vara väl avvägd givet konjunkturläget och inte försvåra Riksbankens arbete med att värna prisstabilitet. Det är således förenligt med ramverkets syfte att det offentliga sparandet temporärt sjunker under överskottsmålet vid kraftiga konjunkturavmattningar som den nu rådande.

Utrymmet för finanspolitiska åtgärder beror därtill på åtgärdens utformning. Strukturellt riktiga reformer som förbättrar ekonomins funktionssätt och ökar produktionskapaciteten gör att reformutrymmet blir större. Slutligen bör en ansvarsfullt utformad finanspolitik och bedömning av reformutrymmet eller besparingsbehovet ta hänsyn till riskbilden i den ekonomiska utvecklingen och osäkerheten i såväl prognoser som i bedömningen av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet.

Principer för avstämning mot överskottsmålet

Det är viktigt att det finns klara principer för hur överskottsmålet följs upp. Överskottsmålet är preciserat som att den offentliga sektorns finansiella sparande ska motsvara 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Att målet är formulerat som ett genomsnitt i stället för ett årligt krav på 1 procent av BNP är motiverat av stabiliseringspolitiska skäl. Om målet om 1 procent sparande skulle gälla för varje enskilt år skulle finanspolitiken behöva stramas åt när konjunkturen försvagas för att säkerställa att det årliga målet uppnås. Politiken skulle därmed bli procyklisk. Den skulle förstärka konjunktursvängningarna och de automatiska stabilisatorerna skulle inte tillåtas verka fritt. Det finns således goda skäl att formulera ett överskottsmål för det finansiella sparandet som ett genomsnitt över en konjunkturcykel.

Genomsnittsformuleringen gör det samtidigt svårare att löpande följa upp att finanspolitiken ligger i linje med målet. Eftersom det inte med säkerhet går att fastställa vare sig längden på en konjunkturcykel eller resursutnyttjandet (mätt med BNP-gapet) följs överskottsmålet upp med tre olika indikatorer som kompletterar varandra.

¹⁵ Se avsnitt 4 i budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1) för en mer utförlig beskrivning av det finanspolitiska ramverket.

Arbetet med översynen av det finanspolitiska ramverket

När regeringen tillträdde aviserade den en översyn av det finanspolitiska ramverket i budgetpropositionen för 2007. I 2007 års ekonomiska vårproposition bedömde regeringen att det finanspolitiska ramverket hade tjänat Sveriges ekonomi väl, men att det fanns skäl som talade för att det borde förstärkas i olika avseenden för att säkerställa långsiktigt hållbara offentliga finanser. I samma proposition redovisade regeringen sin syn på vilka principiella överväganden som skulle ligga till grund för denna översyn. Ledstjärnor skulle vara ökad transparens (öppenhet och tydlighet) och förbättrad möjlighet till extern uppföljning och utvärdering. Regeringen bedömde att det särskilt fanns skäl att klargöra motiven bakom överskottsmålet och hur det följs upp. När det gäller utgiftstaket bedömde regeringen att det är viktigt att ett utgiftstak alltid fastställs för det tredje tillkommande budgetåret och att principerna för hur utgiftstaket fastställs tydliggörs.

Som ett led i arbetet med att öka transparensen i finanspolitiken och förbättra möjligheten till extern uppföljning och utvärdering inrättade regeringen 2007 Finanspolitiska rådet. Rådet har fått i uppgift att utvärdera om de finanspolitiska målen uppnås, och lämnar sina synpunkter i en årlig rapport. I nära anslutning till att rapporten presenteras anordnas en offentlig utfrågning i finansutskottet där finansministern kommenterar rådets synpunkter och svarar på frågor från utskottets ledamöter.

För att ytterligare förbättra transparensen och möjligheten till uppföljning och utvärdering har regeringen arbetat med att gradvis förbättra

redovisningen av finanspolitiken. I 2008 års ekonomiska vårproposition förtydligade regeringen hur ett reformutrymme eller besparingsbehov fastställs med utgångspunkt från det finanspolitiska ramverket. I samma proposition förtydligade regeringen även sin syn på stabiliseringspolitikens rollfördelning. Regeringen har därtill stegvis förbättrat redovisningen av effektberäkningar av nya reformer och redovisningen av hur bedömningen av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet görs. Detta arbete fortgår.

Som ett led i arbetet med att förstärka det finanspolitiska ramverket har en intern arbetsgrupp tillsatts på Finansdepartementet som har fått i uppgift att se över överskottsmålet och utgiftstaket. En första avrapportering har skett i departementspromemorian Stärkt finanspolitiskt ramverk – översyn av budgetlagens bestämmelser om utgiftstak (Ds 2009:10). Förslagen i promemorian har legat till grund för regeringens proposition Obligatoriskt utgiftstak (prop. 2009/10:5) som lämnas i anslutning till budgetpropositionen för 2010. I propositionen om obligatoriskt utgiftstak föreslår regeringen bland annat att användningen av utgiftstak för staten görs obligatoriskt genom en ändring i lagen (1996:1059) om statsbudgeten (se vidare fördjupningsrutan i avsnitt 4.3). Regeringen har även mot bakgrund av bland annat det pågående arbetet med en reformerad regeringsform tillsatt en utredning om översyn av lagen om statsbudgeten (dir. 2009:55). Utredningen inledde sitt arbete i juni 2009 och uppdraget ska redovisas senast i mars 2010 (se även avsnitt 4.3).

Resultatet av den ovannämnda översynen av överskottsmålet och utgiftstaket avses att presenteras före utgången av denna mandatperiod.

Då målet 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 den målsatta nivån för sparandet uppnås även under utpräglade lågkonjunkturår. Det betyder att konjunkturläget måste beaktas när överskottsmålet utvärderas och storleken på ett reformutrymme eller besparingsbehov bedöms.

De tre olika indikatorer regeringen använder för att följa upp överskottsmålet är: 1) det genomsnittliga finansiella sparandet från 2000 (det

år då överskottsmålet infördes), 2) ett 7-årigt centrerat glidande medelvärde och 3) strukturellt sparande. Det genomsnittliga sparandet från 2000 är det genomsnittliga finansiella sparandet från och med 2000 till och med det år indikatorn beräknas för. År 2010 omfattar denna indikator således det genomsnittliga sparandet under åren 2000–2010. Det 7-åriga glidande medelvärdet för ett visst angivet år omfattar det finansiella sparandet (justerat för större engångseffekter) det angivna året, de tre utfallsåren före det angivna året, samt de tre åren efter det angivna året. Det 7-åriga glidande medelvärdet för 2008 omfattar följaktligen sparandet under åren 2005–2011. Indikatorn för 2009 omfattar perioden 2006–2012, och så vidare. Att regeringen har valt att använda ett genomsnitt för just 7 år beror på att indikatorn beräknad för innevarande budgetår då omfattar de tre prognosåren i budgeten och även det sista år för vilket ett utgiftstak fastställts. Valet av antalet år i genomsnittsberäkningen är således inte bestämt utifrån längden på en konjunkturcykel, eftersom längden på konjunkturcykler varierar.

En fördel med det genomsnittliga sparandet från 2000 och 7-årsindikatorn är att de är enkla att beräkna och att de är transparenta. De beaktar även i viss utsträckning konjunkturläget eftersom de är beräknade utifrån sparandet under flera år. I synnerhet för 7-års indikatorn finns det dock en risk att beräkningen kommer att omfatta fler högkonjunkturår eller lågkonjunkturår vilket innebär att indikatorn felbedömer reformutrymmet eller besparingsbehovet. För att värdera genomsnittindikatorerna på ett korrekt sätt bör således hänsyn tas till konjunkturläget även i bedömningen av dessa. Om det 7-åriga glidande medelvärdet för det finansiella sparandet ligger nära ett, samtidigt som det 7-åriga glidande medelvärdet för BNP-gapet ligger nära noll, ligger finanspolitiken normalt i linje med överskottsmålet.

Ett problem vid bedömningen av hur konjunkturen påverkar sparandet i den offentliga sektorn är möjligheten att konjunkturcyklerna inte är symmetriska. Den nuvarande globala konjunkturavmattningen leder exempelvis till negativa BNP-gap som är mycket stora i historisk jämförelse (se tabell 4.1). Det är mycket osannolikt att dessa kraftigt negativa gap kommer att motsvaras av lika stora positiva gap när konjunkturen åter vänder uppåt. Om BNP-gapen inte är noll i genomsnitt över en kon-

junkturcykel kan genomsnittindikatorerna inte justeras för BNP-gapen fullt ut. Vid bedömningen av det potentiella reformutrymmets eller besparingsbehovets storlek bör således vikt även läggas vid de ojusterade indikatorvärdena.

Erfarenheten från de första åren efter millennieskiftet visar att de offentliga finanserna kan försämrans snabbt när tillväxten försvagas. Från 2000 till 2002 minskade det finansiella sparandet från 3,7 till -1,4 procent av BNP (se tabell 4.1). Samtidigt visar en utvärdering av regeringens prognoser att det genomsnittliga absoluta felet i prognosen för det finansiella sparandet under nästkommande år uppgick till nästan 2 procent av BNP under åren 2000 till 2006.¹⁶ Detta gör bedömningen av reformutrymmet eller besparingsbehovet osäker. Det bör därför betonas att det genomsnittliga sparandet för budgetåret mätt med 7-årsindikatorn är osäkert eftersom indikatorn innefattar tre prognosår. Detta gäller, om än i något mindre utsträckning, även beräkningar av det genomsnittliga sparandet från 2000 som innefattar prognosår.

Regeringen beräknar också det så kallade strukturella sparandet, vilket direkt justerar det finansiella sparandet för konjunkturläget, men även för större engångseffekter och extraordinära nivåer på hushållens kapitalvinster. Det strukturella sparandet syftar till att visa hur stort det finansiella sparandet skulle vara vid ett normalt konjunkturläge. Exempelvis visar ett positivt strukturellt sparande att det finns ett underliggande överskott i de offentliga finanserna, även om ett underskott tillfälligt uppstått till följd av ett svagt konjunkturläge.

Det finns flera olika metoder för att beräkna det strukturella sparandet. Regeringens metod bygger på att en uppskattning av resursutnyttjandet (BNP-gapet) används för att justera det finansiella sparandet utifrån en bedömning av hur känsliga de offentliga finanserna är för förändringar i resursutnyttjandet. Regeringen använder för närvarande en elasticitet på -0,55, vilket ligger i linje med OECD:s senaste beräkningar. Elasticiteten säger att om exempelvis det faktiska finansiella sparandet är -2 procent av BNP, och BNP-gapet bedöms vara -5 procent av potentiell BNP, uppgår det struk-

¹⁶ Se Riksrevisionen revisionsrapport 2007:5 och Konjunkturinstitutets specialstudie 19, 2009 för en utförligare diskussion om prognososäkerhet.

turella sparandet till 0,75 procent av BNP ($-2 + -0,55 \cdot -5 = 0,75$).

Beräkningen av det strukturella sparandet är förknippad med mycket stor osäkerhet vid sidan av den osäkerhet som berör prognosen för det finansiella sparandet. 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-gapet såväl bakåt som framåt i tiden, vilket inte bara beror på en förändrad syn på konjunkturläget utan också på revideringar av utfallsstatistik.¹⁷

Även bedömningen av det offentliga sparandets konjunktürkänslighet är osäker. Bedömningen bygger oftast på en empirisk skattning av ett genomsnittligt förhållande under en längre tidsperiod, medan varje enskild konjunkturförändring har egenheter som gör att den avviker från den genomsnittliga 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.

Det finns således ett antal problem med de indikatorer som används för att följa upp överskottsmålet. Eftersom målet är formulerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel måste en utvärdering med nödvändighet ändå ta hänsyn till konjunkturläget, trots de svårigheter detta innebär. Av detta skäl används inte en enskild indikator för att fastställa storleken på ett reformutrymme eller besparingsbehov. I stället görs en samlad bedömning av alla tre indikatorer tillsammans med de övriga faktorer som beskrivits ovan.

Principer för avstämning mot utgiftstaket

Utgiftstaket för staten för ett enskilt budgetår fastställs tre år i förväg. Nivån på utgiftstaket sätter en övre gräns för de takbegränsade utgifterna och hur stor del av ett eventuellt reformutrymme som kan användas på budgetens utgifts-

sida. Skillnaden mellan utgiftstaket och prognosen för de takbegränsade utgifterna utgörs av budgeteringsmarginalen. Denna är i första hand avsedd att fungera som en buffert om utgifterna skulle utvecklas på ett annat sätt än prognostiserat på grund av konjunkturen eller strukturella förändringar (t.ex. ett ändrat sjukskrivningsmönster). Den riktlinje regeringen använder är att budgeteringsmarginalen bör vara minst 1 procent av de takbegränsade utgifterna för innevarande år (2009), minst 1,5 procent för år $t+1$ (2010) och minst 2 procent för år $t+2$ (2011). Den nödvändiga bufferten för $t+3$ (2012) bedöms till minst 3 procent av de takbegränsade utgifterna.¹⁸ Det stegvis ökande säkerhetsmarginalen motiveras av att osäkerheten om utgiftsutvecklingen är större på längre sikt.

De takbegränsade utgifterna utgör närmare två tredjedelar av den offentliga sektorns sammanlagda utgifter, och påverkar därmed i hög grad det offentliga sparandet. Av detta skäl måste utgiftstaket sättas så att det är förenligt med överskottsmålet, givet den bedömning av den offentliga sektorns inkomster och de icke-takbegränsade utgifterna som görs vid beslutstillfället.

4.2 Uppföljning av överskottsmålet

Det genomsnittliga sparandet från 2000

Det genomsnittliga sparandet från 2000 var 1,6 procent av BNP 2008 (se tabell 4.1). Under samma period var det genomsnittliga resursutnyttjandet något starkare än normalt mätt med BNP-gapet. Om hänsyn tas till det genomsnittligt starka konjunkturläget låg det finansiella sparandet i genomsnitt 0,2 procentenheter av BNP över överskottsmålet under dessa år, värderat med denna indikator. Konjunkturjusteringen beräknas som det genomsnittliga BNP-gapet under perioden multiplicerat med en elasticitet som beskriver hur känsliga de offentliga

¹⁷ Se fördjupningsruta i avsnitt 6 för en mer utförlig redogörelse om osäkerheten i bedömningen av resursutnyttjandet.

¹⁸ Dessa riktlinjer för budgeteringsmarginalens storlek ligger i linje med bedömningar som gjordes i betänkandet Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen (SOU 2000:61) och Stabiliseringspolitik i valutaunionen, ”STEMU-utredningen” (SOU 2002:16).

Tabell 4.1 Finansiellt sparande i offentlig sektor samt indikatorer för avstämning mot överskottsmålet

Procent av BNP respektive potentiell BNP

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

¹ Konjunkturjusteringen görs genom att indikatorvärdet adderas med BNP-gapet under motsvarande period multiplicerat med elasticiteten -0,55.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

finanserna är för konjunkturvariationer.¹⁹

Underskotten i de offentliga finanserna under 2009 och de därpå följande åren får till följd att det genomsnittliga sparandet sjunker snabbt. Det genomsnittliga sparandet från 2000 väntas uppgå till endast 0,4 procent av BNP 2012, vilket dock är något högre än bedömningen i 2009 års ekonomiska vårproposition. Att prognosen för det offentliga sparandet revideras upp beror både på att de offentliga inkomsterna förväntas bli högre samtidigt som utgifterna blir lägre, justerat för de åtgärder som presenteras i denna proposition (se vidare avsnitt 9).

Försämringen av det offentliga sparandet i år och nästa år och den gradvisa förbättring som förväntas 2011 och 2012 beror till stor del på konjunkturutvecklingen. Detta blir tydligt om hänsyn tas till bedömningen av BNP-gapen under den aktuella perioden. I 2009 års ekonomiska vårproposition uppskattades BNP-gapet i genomsnitt till -2,3 procent av potentiell BNP under 2000–2012, medan det nu uppskattas till i genomsnitt -1,2 procent under samma period (se tabell 4.1). Om det faktum att det genomsnittliga BNP-gapet under åren 2000–2012 är negativt beaktas i bedömningen av det genomsnittliga sparandet försvagas det underliggande genomsnittliga sparandet i mindre utsträckning under prognosåren. Detta framgår av raden konjunkturjusterat sparande i tabell 4.1. Justerat på detta sätt ligger det genomsnittliga sparandet från

2000 de närmaste åren något över eller i linje med överskottsmålet.

Som nämnts ovan måste dock hänsyn tas till att de negativa BNP-gap som uppkommer de närmaste åren med stor sannolikhet inte kommer att motsvaras av lika stora positiva gap när konjunkturen förbättras efter 2012. Detta talar för att det genomsnittliga sparandet från 2000 inte med automatik kommer att nå upp till målsatt nivå när konjunkturläget normaliseras. Det är således sannolikt att en stramare finanspolitik kommer att krävas för att överskottsmålet ska nås enligt denna indikator när konjunkturen vänder upp.

7-årsindikatorn

Tabell 4.1 visar även hur det finansiella sparandet och BNP-gapet utvecklas mätta som sjuåriga centrerade glidande medelvärden. För 2003, 2004 och 2005 visar tabellen att det finansiella sparandet för perioderna 2000–2006, 2001–2007 respektive 2002–2008, ligger nära 1 procent av BNP. Eftersom motsvarande sjuåriga medelvärden för BNP-gapet samtidigt ligger över noll är slutsatsen att sparandet är något lägre än målsatt under dessa perioder, värderat med denna indikator.

7-årsindikatorn ligger i linje med överskottsmålet 2006, ett år då sjuårssnittet för resursutnyttjandet bedöms vara endast marginellt starkare än normalt, men minskar sedan snabbt. År 2009, då indikatorn beräknas på sparandet under 2006–2012, motsvarar indikatorn -0,1 procent av BNP. Detta kan tolkas som att finanspolitiken kommer att ge upphov till ett för lågt sparande i

¹⁹ Det konjunkturjusterade sparandet från 2000 ska inte förväxlas med det strukturella sparandet som även justeras för engångseffekter och extraordinära kapitalvinster.

förhållande till målet. Om resursutnyttjandet under samma sjuårsperiod beaktas pekar indikatorn emellertid på ett sparande som ligger över målet. Under samma period är nämligen det sjuåriga glidande medelvärdet för BNP-gapet kraftigt negativt.

Även vid denna bedömning måste dock hänsyn tas till att de negativa BNP-gapen med stor sannolikhet inte kommer att motsvaras av lika stora positiva gap under åren efter prognosperioden. Slutsatsen blir då att sparandet förefaller vara något svagare än vad överskottsmålet motiverar enligt denna indikator.

Det strukturella sparandet

I genomsnitt uppgick det strukturella sparandet till 0,8 procent av BNP under åren 2000–2008. Tidigare beslutade reformer och de åtgärder som föreslås i denna proposition bidrar till att det strukturella sparandet försämras med 2,1 procent av BNP mellan 2008 och 2010. Detta kan jämföras med försämringen av det faktiska sparandet samma period som motsvarar 5,9 procent av BNP. Om förändringen av det strukturella sparandet tolkas som ett mått på finanspolitikens inriktning (se vidare avsnitt 4.4) pekar detta på att närmare två tredjedelar av sparandeförsämringen beror på konjunkturutvecklingen och att de automatiska stabilisatorerna tillåts verka fritt. Nedgången i det strukturella sparandet i kombination med de automatiska stabilisatorerna bidrar till att efterfrågan hålls uppe under den mycket djupa lågkonjunkturen.

Det strukturella sparandet sjunker till som lägst 0,2 procent av BNP 2010 för att sedan åter stärkas (se tabell 4.1). Detta är en svagare utveckling än den som förutsågs i 2009 års ekonomiska vårproposition. Denna indikator visar därmed på ett sparande som framför allt under 2010 ligger klart under 1 procent av BNP, men som ökar något under åren därefter. Avvikelsen från målsatt nivå beror på de åtgärder som vidtas för att stabilisera resursutnyttjandet och sysselsättningen. Även denna indikator pekar således på att en stramare finanspolitik kommer att bli nödvändig när konjunkturläget förbättras.

4.3 Uppföljning av utgiftstaket för staten

Utgiftstaket har klarats samtliga år sedan det infördes 1997. De fleråriga utgiftstaken för staten är ett viktigt budgetpolitiskt åtagande för riksdagen och regeringen. Det främjar trovärdigheten i den ekonomiska politiken. Det har dock inte varit obligatoriskt för regeringen att föreslå och använda sig av ett utgiftstak. Regeringen avser nu att föreslå en ändring på detta område. Som en del i regeringens översyn av det finanspolitiska ramverket lämnar regeringen i anslutning till denna proposition, propositionen Obligatoriskt utgiftstak (prop. 2009/10:5), se även fördjupningsruta i detta avsnitt

Statsbudgetens utgifter redovisas på 27 utgiftsområden. De utgifter som omfattas av utgiftstaket är utgiftsområde 1–25 och utgiftsområde 27, samt utgifterna för ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten. Utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m. ingår inte i de takbegränsade utgifterna, eftersom riksdagen och regeringen endast i begränsad omfattning kan påverka dessa utgifter på kort sikt. De takbegränsade utgifterna utgörs av faktiskt förbrukade anslagsmedel. Detta innebär att även myndigheternas utnyttjande av ingående anslagsparande 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 4.2 redovisas ursprungligt fastställda utgiftstak, slutligt fastställda tak, samt utfall och prognos för budgeteringsmarginalen för perioden 2000–2012.

Utfallet för budgeteringsmarginalen visar betydande variation. Om det finns risk för att utgiftstaket kommer att överskridas är regeringen enligt budgetlagen skyldig att vidta åtgärder. År 2008 blev budgeteringsmarginalen 13,6 miljarder kronor. Under 2009–2012 bedöms budgeteringsmarginalen vara tillräckligt stor givet den osäkerhetsmarginal som bedöms nödvändig på tre års sikt. Innevarande år uppgår budgeteringsmarginalen enligt nuvarande prognos till 13,7 miljarder kronor eller 1,4 procent av de takbegränsade utgifterna. Under 2010 och 2011 ökar budgeteringsmarginalen till 17,3 respektive 37,2 miljarder kronor. Regeringens bedömning är att budgeteringsmarginalen under

Tabell 4.2 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	1018	1050	1074³
Teknisk justering ⁴	21 ²	24	2	-25	-19	-24	-24	-11 ²	-14	0	6	4	0
Slutligt fastställda utgiftstak	765	791	812	822	858	870	907	938	957	989	1024	1054	1074³
Takbegränsade utgifter	760,0	786,3	811,6	819,1	855,6	864,3	895,2	910,1	943,4	975,3	1006,7	1016,8	1025,3
Budgeringsmarginal	5,0	4,7	0,4	2,9	2,4	5,7	11,8	27,9	13,6	13,7	17,3	37,2	48,7

¹ Ursprunglig nominell förändring av utgiftstaket jämfört med föregående år när ett utgiftstak för det aktuella året fastställdes för första gången. Beloppen i första raden i tabellen avviker från förändringen mellan åren för de ursprungligt beslutade utgiftstaken (rad 2) eftersom fastställda utgiftstak regelbundet justeras tekniskt. Exempelvis så var utgiftstaket för 2006 tekniskt justerat till 907 miljarder kronor när utgiftstaket för 2007 först fastställdes till 949 miljarder kronor, dvs. en ursprunglig ökning med 42 miljarder kronor.

² 2000 sänktes utgiftstaket med 2 miljarder kronor på grund av fastighetsskattereform. 2007 sänktes utgiftstaket med 11 miljarder kronor. Dessa justeringar är inte tekniska justeringar, utan faktiska sänkningar av utgiftstaket. Dessa belopp ingår dock i tabellen, rad Tekniska justeringar.

³ Regeringens förslag till utgiftstak för 2012 i denna proposition

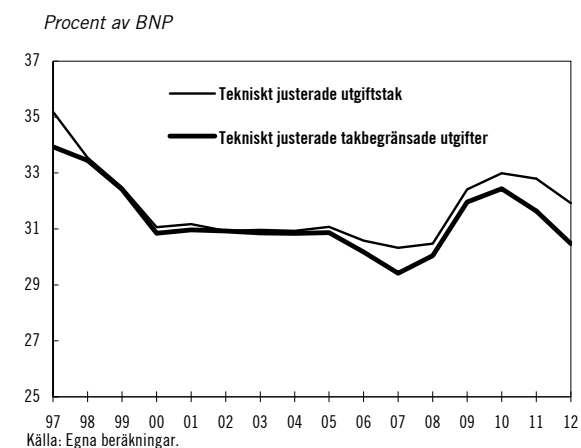
⁴ Ett ursprungligt beslutat utgiftstak justeras ofta flera gånger. De tekniska justeringarna som redovisas här är de ackumulerade tekniska justeringar för varje år. Anm.: För 1997–1999 se 2009 års ekonomiska vårproposition.

redan fastlagda utgiftstak för perioden 2009–2011 ligger på en nivå som är tillräcklig med avseende på osäkerheten i utgiftsutvecklingen (se avsnitt 4.1 för en mer utförlig beskrivning av behovet av budgeringsmarginal).

Som framgår av tabell 4.2 har den nominella ökningen av det ursprungligt fastlagda utgiftstaken varierat. De senaste åren har den årliga ökningen av det ursprungliga utgiftstaket uppgått till mellan 30 och 42 miljarder kronor.

Utgiftstaket har vid ett flertal tillfällen blivit föremål för tekniska justeringar (se avsnitt 4.6 för en beskrivning av tekniska justeringar av utgiftstaket). För att få en jämförbarhet över tiden krävs därför att det faktiska utgiftstaket justeras för dessa tekniska förändringar.

Diagram 4.1 visar utgiftstaket för staten justerat för tekniska förändringar av den ursprungligt fastställda nivån.²⁰ Det tekniskt justerade utgiftstaket låg mellan 2000 och 2005 på en relativt stabil nivå runt 31 procent av BNP.

Diagram 4.1 Utgiftstak för staten och takbegränsade utgifter justerade för tekniska förändringar 1997–2012

Därefter, mellan 2005 och 2008, föll det tekniskt justerade utgiftstaket med sammanlagt 0,6 procent av BNP. Den relativt kraftiga ökningen på nära 2 procent av BNP 2009 kan framför allt förklaras av en svag BNP-utveckling. Mot slutet av prognosperioden väntas åter det tekniskt justerade utgiftstaket falla till 32 procent av BNP 2012. Att de takbegränsade utgifterna som andel av BNP varierar år från år visar att utgifterna bidrar till att stabilisera efterfrågan i ekonomin som en del av de automatiska stabilisatorerna.

²⁰ Den tekniska justeringen i diagram 4.1 är gjord i aktuell utgiftsstruktur. Utgångspunkten är den föreslagna nivån för utgiftstaket 2012. De tekniskt justerade utgiftstaken för åren före 2012 räknas ut genom att ge utgiftstaken för samtliga år samma årliga ökning som utgiftstaken ursprungligen hade när de först fastställdes. Tekniskt justerade takbegränsade utgifter beräknas genom att från de uträknade tekniskt justerade utgiftstaken dra bort den faktiska eller prognostiserade budgeringsmarginalen.

En proposition om obligatoriskt utgiftstak och en översyn av lagen (1996:1059) om statsbudgeten

Proposition om obligatoriskt utgiftstak

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

Regeringen och riksdagen har nu i mer än i tio år valt att använda ett system med tak för statens utgifter. De budgetmässiga resultaten är goda och praktiska erfarenheter finns nu av hur systemet tekniskt ska hanteras. Systemet har vidare vunnit en bred politisk acceptans och utgör numera ett viktigt element i den budgetpolitiska diskussionen. Dessutom utgör systemet en symbol för att regeringen och riksdagen avser att använda en budgetprocess som utgår från budgetpolitikens mål och restriktioner. Dessa omständigheter talar starkt för att göra användningen av systemet med ett utgiftstak för staten obligatoriskt. I regeringens proposition Obligatoriskt utgiftstak (prop. 2009/10:5) som lämnas i anslutning till budgetpropositionen för 2010 föreslår regeringen att användningen av systemet med utgiftstak för staten görs obligatoriskt.

I propositionen föreslår regeringen att det i lagen (1996:1059) om statsbudgeten tas in en bestämmelse om att regeringen i budgetpropositionen ska lämna ett förslag till utgiftstak för det tredje tillkommande budgetåret. Det treåriga perspektivet är ett viktigt element i den reformerade budgetprocessen eftersom det säkerställer budgetprocessens långsiktiga karaktär. I propositionen redovisar regeringen även vissa bedömningar av hur stor den s.k. budgeteringsmarginalen bör vara, när marginalen bör kunna användas, och i vilka fall det kan vara befogat att föreslå en teknisk justering av ett beslutat utgiftstak.

Översyn av lagen (1996:1059) om statsbudgeten

Regeringen har tillsatt en utredning om översyn av lagen (1996:1059) om statsbudgeten (dir. 2009:55). Översynen görs bl.a. mot bakgrund av det pågående arbetet med en reformerad regeringsform. Utredaren ska vidare se över tillämpningen av de grundläggande principerna om fullständighet och bruttoredovisning på statsbudgeten, pröva om det finns skäl att kodifiera den praxis som utvecklats vid tillämpningen av lagen samt pröva behovet av reglering av annan praxis som utvecklats på finansmaktens område. Utredningen inledde sitt arbete i juni 2009 och uppdraget ska redovisas senast i mars 2010.

Utgiftstakets förhållande till överskottsmålet

Den prognos för det offentliga sparandet som sammanfattas i tabell 4.1 bygger på den utveckling av de takbegränsade utgifterna som presenteras i tabell 4.2. Av den senare tabellen framgår att budgeteringsmarginalerna för 2011 och 2012 ligger över de minimikrav som normalt gäller. Budgeteringsmarginalens främsta syfte är att utgöra en buffert för den osäkerhet om utgiftsutvecklingen som beror på den makroekonomiska utvecklingen eller konsekvenserna av fattade beslut. Om budgeteringsmarginalen tas i anspråk av utgiftsökningar till följd av makroekonomiska risker är detta ofta inte ett problem i förhållande till överskottsmålet. Det sätt på vilket överskottsmålet är formulerat innebär att de utgiftsökningar som följer av en konjunkturrell

uppgång av arbetslösheten och andra automatiska stabilisatorer normalt bör tillåtas försvaga den offentliga sektorns finansiella sparande. Därigenom ges de automatiska stabilisatorerna fritt spelrum. 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 överskottsmålet. Det beror på att generella förändringar av pris- och lönenivån normalt har små effekter på det finansiella sparandet, då 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 överskottsmålet. Eftersom dessa indikatorer för närvarande pekar på att det finansiella sparandet ligger något under målsatt nivå, saknas i princip enligt nuvarande bedömning ett utrymme för ofinansierade strukturella ökningarna av de takbegränsade utgifterna sett till överskottsmålet. Regeringen avser därför föra en stram utgiftspolitik under de närmaste åren så att underskotten i de offentliga finanserna blir tillfälliga och hanterbara. Även utgiftsminskningar kan bli aktuella.

4.4 Finanspolitikens inriktning med hänsyn till konjunkturläget

I 2009 års ekonomiska vårproposition gjordes en avvägning av behovet av ytterligare stimulerande finanspolitiska åtgärder mot risken för ett sämre offentligfinansiellt utfall till följd av en fortsatt konjunkturförsvagning och oro på de finansiella marknaderna. Mot bakgrund av bland annat risken för att de garantiutfästelser som gjorts för att stabilisera den finansiella sektorn skulle behöva utnyttjas bedömde regeringen att utrymmet för ytterligare stabiliseringspolitiska åtgärder, utöver de som föreslogs i vårpropositionen, var mycket begränsat.

Jämfört med bedömningen i vårpropositionen finns det nu allt fler tecken på att såväl den globala som den svenska konjunkturen håller på att stabiliseras. Risken för ytterligare nedrevideringar av prognosen för skatteinkomsterna bedöms ha minskat påtagligt och läget på de finansiella marknaderna har förbättrats snabbt. Denna utveckling, i kombination med att sysselsättningen och arbetslösheten förväntas utvecklas sämre under 2010 än vad som bedömdes i vårpropositionen, gör att regeringen i denna proposition föreslår ytterligare finanspolitiska insatser för att möta krisen.

Effekterna på efterfrågan i ekonomin av förändringar i de offentliga finanserna är svårbedömda av flera skäl. Skatteförändringar som riktar sig till hushåll har sannolikt en annan effekt än skatteförändringar som riktar sig till företag. På samma sätt kan hushåll med olika konsumtionsbenägenhet reagera olika på finanspolitiska åtgärder. Offentlig konsumtion och offentliga investeringar har direkta effekter på efterfrågan. Förändringar i det finansiella sparandet till följd av förändringar i utlandstransfe-

ringar, som biståndet och EU-avgiften, påverkar däremot efterfrågan i den svenska ekonomin mycket lite eller inte alls. Av avgörande betydelse för att finanspolitiken ska få önskad effekt är att den uppfattas som långsiktigt trovärdig. I annat fall riskerar en försvagning av det offentliga sparandet att mötas av en förstärkning av det privata sparandet.

Förändringen i det faktiska finansiella sparandet är ett mått på den offentliga sektorns totala impuls på efterfrågan.²¹ 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 arbetslöshetsunderstöd ökar. Detta innebär att de offentliga finanserna försvagas, samtidigt som efterfrågan i ekonomin hålls uppe. Det omvända gäller vid en konjunkturförstärkning. Anpassningarna sker utan att några särskilda beslut behöver fattas. Det innebär att finanspolitiken via de s.k. automatiska stabilisatorerna bidrar till att dämpa konjunktursvängningarna.

Med diskretionär finanspolitik menas den direkta effekt nya förslag har på det finansiella sparandet. Det fjärde steget i jobbskatteavdraget är ett exempel på ett förslag som direkt påverkar det finansiella sparandet. Effekten på det finansiella sparandet redovisas det år åtgärden träder i kraft.

De offentliga finanserna påverkas av en rad andra faktorer utöver de automatiska stabilisatorerna och den diskretionära finanspolitiken. Exempel på sådana faktorer är BNP-tillväxtens sammansättning, förändringar i kapitalinkomster och ränteutgifter till följd av förändringar av den offentliga sektorns tillgångar och skulder, ränteläget, transfereringsutgifternas utveckling på grund av den demografiska utvecklingen och beteendeförändringar. Slutligen påverkas de offentliga finanserna av beslut inom den kommunala sektorn.

Förändringen i det strukturella sparandet brukar användas som en indikator på finanspolitikens inriktning. Denna indikator omfattar, som framgår av tabell 4.3, inte bara diskretionär finanspolitik utan även andra saldpåverkande

²¹ Användningen av ordet impuls (efter engelskans 'impulse') understryker att förändringen av det finansiella sparandet endast är ett grovt mått på effekten på efterfrågan.

faktorer. Det kan gälla förändringar i kommunsektorns sparande, t.ex. på grund av förändrad kommunal utdebitering, och förändringar i det offentliga sparandet som beror på strukturella förändringar i ekonomin. Om förändringen i det strukturella sparandet är noll, indikerar det att finanspolitiken har en neutral effekt på resursutnyttjandet i ekonomin. Om det strukturella sparandet i stället ökar eller minskar indikerar det att finanspolitiken har en åtstramande respektive expansiv effekt på resursutnyttjandet.

Tabell 4.3 visar förändringen av det finansiella sparandet nedbrutet på olika faktorer, samt finanspolitikens inriktning mätt med förändringen av det strukturella sparandet. De föreslagna åtgärderna i denna proposition på cirka 32 miljarder kronor för 2010 bidrar till att det strukturella sparandet sjunker med 1,2 procent av BNP. Detta motverkar en varaktig nedgång i sysselsättningen samtidigt som efterfrågan hålls uppe i den djupa lågkonjunkturen. De nu föreslagna åtgärderna är därför förenliga med en ansvarsfull finanspolitik.

Tabell 4.3 Indikatorer för impuls till efterfrågan

Årlig förändring, procent av BNP

	2008	2009	2010	2011	2012
Finansiellt sparande	-1,3	-4,7	-1,2	1,4	1,0
varav					
Automatiska stabilisatorer	-1,4	-3,5	-0,1	0,8	1,1
Engångseffekter	0,3	-0,2	-0,1	0,0	0,0
Extraordinära kapitalvinster	-0,9	-0,1	0,1	0,1	0,0
Strukturellt sparande	0,7	-0,9	-1,2	0,5	-0,1
varav					
Diskretionär finanspolitik ¹	0,0	-1,8	-1,0	0,6	0,2
Kapitalkostnader, netto	0,2	0,2	-0,1	0,0	-0,2
Kommunsektorns finanser	-0,2	-0,4	0,3	0,0	-0,1
Övrigt	0,7	1,1	-0,4	-0,1	-0,1
BNP-gap, förändring i procentenheter	-2,6	-6,4	-0,1	1,5	2,0

¹ Avser utgifts- och inkomstförändringar 2008-2012 i förhållande till tidigare år av beslutade och aviserade samt nu föreslagna och aviserade reformer (se tabell 9.4).

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

4.5 Sammantagen bedömning

Sveriges starkt exportberoende ekonomi har till följd av oron på de internationella finansiella marknaderna och den globala konjunkturedgången träffats av en oväntad chock. Tack vare

en ansvarfullt utformad finanspolitik är de offentliga underskotten i Sverige trots detta små i internationell jämförelse, även om de offentliga finanserna försvagas påtagligt. En sammantagen tolkning av de tre indikatorer regeringen använder för att utvärdera överskottsmålet visar att det finansiella sparandet låg i linje med eller något över målet under perioden 2000–2008. Det genomsnittliga sparandet från 2000 och 7-årsindikatorn faller därefter snabbt, samtidigt som de negativa BNP-gapens storlek ökar i absoluta termer. I slutet av prognosperioden ligger båda dessa indikatorer klart under målets nivå. Även det strukturella sparandet ligger under målet.

Om hänsyn tas till de stora negativa BNP-gapen i bedömningen av de båda genomsnittsindikatorerna visar dessa på ett sparande som ligger mer i linje med målet. Det finns dock en fara i att fullt ut beakta det låga resursutnyttjandet i tolkningen av indikatorerna. Eftersom den nuvarande lågkonjunkturen sannolikt inte kommer att följas av år med ett motsvarande högre resursutnyttjande, kan man inte förvänta sig att sparandet med automatik ska återgå till målsatt nivå när konjunkturläget förbättras.

Sammantaget gör regeringen bedömningen att överskottsmålet kommer att underskridas under de närmaste åren. Detta enskilt talar för att finanspolitiken behöver läggas om i en mer åtstramande riktning. Samtidigt förväntas resursutnyttjandet bli mycket lågt de närmaste åren och arbetslösheten förväntas stiga till näst intill 1990-tals höga nivåer. Mot bakgrund av den djupa lågkonjunkturen är det viktigt att finanspolitiken, utöver de automatiska stabilisatorerna, också aktivt bidrar till att dämpa fallet i sysselsättningen och förhindrar att arbetslösheten biter sig fast. Det är därför befogat att acceptera ett tillfälligt och begränsat underskridande av överskottsmålet.

Regeringens bedömning är dock att budgetförstärkningar kan komma att behöva genomföras när konjunkturläget förbättras, såvida inte det offentliga sparandet utvecklas mer gynnsamt än väntat. På samma sätt som sparandet ofta sjunker mer än väntat i lågkonjunkturer är det möjligt att förbättringen av det offentliga sparandet underskattas när konjunkturen vänder uppåt.

Sverige kan bli föremål för ett underskottsförfarande

Det låga finansiella sparandet 2010 indikerar att Sverige under nästa år kan bli föremål för ett underskottsförfarande inom ramen för EU:s Stabilitets- och tillväxtpakt. Enligt de fördragsfästa kriterierna i stabilitets- och tillväxtpakten får underskott i den offentliga sektorns finansiella sparande inte vara större än 3 procent av BNP. Ett underskottsförfarande sker i flera steg för att se till att det berörda medlemslandet vidtar åtgärder för att komma tillrätta med för stora underskott. Till att börja med undersöker kommissionen om de undantag som nämns i fördraget kan tillämpas. EU-kommissionen ska därvid granska om överskridandet av referensvärdet är exceptionellt, tillfälligt och om underskottet ligger nära 3 procent av BNP. Alla tre villkoren måste vara uppfyllda för att ett land inte ska bli föremål för ett underskottsförfarande.

För två år sedan var det endast två av EU:s 27 medlemsländer som inte uppfyllde kraven i Stabilitets- och tillväxtpakten. Enligt en prognos från kommissionen kommer nästan samtliga medlemsländer att ha underskott som är större än 3 procent av BNP både 2009 och 2010. De kraftigt försämrade offentliga finanserna i många EU-länder ställer krav på ett trovärdigt återställande. Det finns annars en stor risk att länderna inte klarar framtida offentliga åtaganden och att de dessutom går in i nästa lågkonjunktur med betydligt sämre offentliga finanser än vad som var fallet när dagens nedgång inleddes. De underskott som uppstår till följd av den djupa lågkonjunkturen måste vara tillfälliga och hanterbara för att förtroendet för de europeiska ekonomierna ska kunna upprätthållas.

4.6 Tekniska justeringar av utgiftstaken för staten 2009–2011 samt förslag till utgiftstak för staten 2012

Tekniska justeringar av utgiftstaket

Sedan utgiftstaket infördes 1997 har beslutade utgiftstak justerats tekniskt vid ett flertal tillfällen. För att föranleda en teknisk justering av utgiftstaket ska den förändring som föranleder justeringen inte ha någon direkt nettoeffekt på den

konsoliderade offentliga sektorns utgifter eller det offentliga finansiella sparandet, men ändå påverka storleken på de takbegränsade utgifterna. 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. Om inte utgiftstaket justeras tekniskt kan utrymme skapas under utgiftstaket genom att t.ex. utgifter flyttas till inkomstsidan genom krediteringar på skattekonton. En genomgång av principerna för tekniska justeringar ingår i regeringens översyn av det finanspolitiska ramverket.

Vissa reformer och förändringar som redovisas i denna proposition föranleder teknisk justering av utgiftstaket (se tabell 4.4). Flertalet 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 2009–2011. Regeringen gjorde i 2009 års ekonomiska vårproposition en bedömning av nivån för utgiftstaket 2012. Regeringens förslag till utgiftstak för 2012 som lämnas i denna proposition tar hänsyn till de i denna proposition föreslagna tekniska justeringarna.

Regeringen föreslår i denna proposition att det särskilda grundavdraget för pensionärer höjs. Detta minskar kommunernas och landstingens skatteintäkter med totalt 3,5 miljarder kronor. För att kommunernas och landstingens inkomster inte ska försämrats föreslår regeringen därför att anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* under utgiftsområde 25 ökas med det belopp som motsvarar skattebortfallet.

Skattebasen för kommunal fastighetsavgift breddas vilket beräknas öka kommunernas intäkter med 0,13 miljarder kronor. Denna intäktsökning för kommunerna föranleder en sänkning av anslaget 1.1 *Kommunalekonomisk utjämning* under utgiftsområde 25 med motsvarande belopp.

Nettoomslutningen inom utjämningsordningen för pendlare mellan Sverige och Danmark stiger med 0,28 miljarder kronor från och med 2010 jämfört med 2009. Systemet innebär att staten erhåller en ersättning från Danmark som förs till inkomstitel. Anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* under utgiftsområde 25 ökas med motsvarande belopp.

Beräkningen av omslutningen i det kommunala kostnadsutjämningsystemet för verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service

till vissa funktionshindrade (LSS) är drygt 0,5 miljarder kronor högre än motsvarande beräkning i budgetpropositionen för 2008. Ökningen av anslaget 1:2 *Statligt utjämningsbidrag för LSS-kostnader* under utgiftsområde 25 och de takbegränsade utgifterna motsvaras av en prognostiserad ökning av kommunernas avgifter till staten. Därmed påverkas inte den offentliga sektorns finansiella sparande. Förändringen motiverar en höjning av utgiftstaken. Motsvarande tekniska justeringar har gjorts tidigare år i samband med att omslutningen i utjämningsystemet förändrats.

Tabell 4.4 Tekniska justeringar av utgiftstaket för staten 2009–2012

Miljarder kronor

	2009	2010	2011	2012
Utgiftstak för staten i VÄP09	991	1 020	1 050	1 080¹
Reglering kommunal-ekonomisk utjämning pga. höjt särskilt grundavdrag till pensionärer		3,50	3,50	3,50
Reglering kommunal-ekonomisk utjämning pga. breddad bas kommunal fastighetsavgift		-0,13	-0,13	-0,13
Reglering kommunal-ekonomisk utjämning pga. höjt utjämningsbelopp Sverige-Danmark		0,28	0,28	0,28
Nivåhöjning statligt utjämningsbidrag till kommuner för LSS-kostnader	0,55	0,53	0,55	0,55
Bruttobudgetering stöd till idrotten		0,76	0,76	0,76
Sänkning av takbegränsade utgifter till följd av kostnadsmässig budgetering	-2,24	-1,23	-0,82	-0,52
Summa tekniska justeringar	-1,69	3,72	4,15	4,44
Summa tekniska justeringar (avrundat)	-2	4	4	4
Sänkt bedömning av utgiftstaket 2012				-10²
Förslag till utgiftstak för staten	989	1024	1054	1074

¹ Bedömd nivå för utgiftstaket 2012 i 2009 års ekonomiska vårproposition.

² Se avsnitt 'Utgiftstak för staten 2012' nedan.

En del av stödet till idrotten som tidigare finansierats som en del av Svenska spels vinst föreslås i denna proposition i stället finansieras via anslag. Reformen är neutral för offentliga sektorns fi-

nansiella sparande och budgetsaldo då Svenska spels inlevererade överskott bedöms öka i motsvarande grad. Budgetlagens grundprincip är att utgifter och inkomster ska redovisas brutto. Förändringen innebär en ökad bruttoredovisning. För att en ökad bruttoredovisning ska föranleda en teknisk justering bör utgiftstaket ha justerats ner i motsvarande grad när stödet infördes. Eftersom detta stöd har redovisats netto före utgiftstakets införande och bedömningen är att förändringen är neutral för finansiellt sparande anser regeringen att en teknisk justering av utgiftstaket är motiverad.

Från och med 2009 avräknas myndigheternas förvaltningsutgifter kostnadsmässigt. Förändringen av avräkningsgrunden minskar under en övergångsperiod de takbegränsade utgifterna och ökar de icke-takbegränsade utgifterna. För att denna förändring inte ska skapa ett utrymme under utgiftstaket justeras utgiftstaket ner lika mycket som anslag under utgiftstaket dragits ner. Budgeteringsmarginalen påverkas då inte direkt av förändringen.

I enlighet med tillämplad praxis avrundas de årsvisa tekniska justeringarna till hela miljarder kronor. Sammantaget motiverar dessa förändringar att det tidigare fastställda utgiftstaket för 2009 föreslås sänkas med 2 miljarder kronor. Utgiftstaken för 2010 och 2011 föreslås höjas med 4 miljarder kronor båda åren. Även den i 2009 års ekonomiska vårproposition bedömda nivån på utgiftstaket för 2012 föreslås höjas med 4 miljarder kronor.²²

Regeringen lämnar i denna proposition ett förslag till utgiftstak för 2012 som exklusive tekniska justeringar ligger 10 miljarder kronor lägre än den nivå som bedömdes i 2009 års ekonomiska vårproposition, se nedan.

I tabell 4.5 redovisas av riksdagen fastställda utgiftstak för perioden 2009–2011, samt det utgiftstak som regeringen i denna proposition föreslår för 2012. Dessutom redovisas budgeteringsmarginalen, som är skillnaden mellan utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna.

²² Regeringens ambition är att den bedömda nivån på utgiftstaket för ett nytt år ska ligga till grund för det tak som föreslås. Därför justeras även den i vårpropositionen bedömda nivån för det tillkommande året (i denna proposition 2012) tekniskt, även om det faktiskt inte finns något fastställt utgiftstak för 2012 att justera.

Tabell 4.5 Utgiftstak för staten 2009–2012

Miljarder kronor om inget annat anges

	2009	2010	2011	2012
Av riksdagen beslutade utgiftstak	991	1 020	1 050	1 080 ¹
Regeringens förslag till utgiftstak	989	1 024	1 054	1 074
Utgiftstak, procent av BNP	32,2	33,0	32,8	31,9
Utgiftstak, procent av potentiell BNP	30,2	30,9	31,2	31,0
Takbegränsade utgifter	975,3	1 006,7	1 016,8	1 025,3
Takbegränsade utgifter, procent av BNP	31,8	32,4	31,6	30,5
Budgeringsmarginal	13,7	17,3	37,2	48,7

¹ Bedömd nivå för utgiftstaket för staten i 2009 års ekonomiska vårproposition.

Regeringens förslag: För 2009, 2010 och 2011 fastställs utgiftstaket för staten inklusive ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten till 989, 1 024 respektive 1 054 miljarder kronor.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen föreslår i denna proposition förändringar som motiverar tekniska justeringar av utgiftstaken för 2009–2011. Regeringen föreslår därför att det tidigare fastställda utgiftstaket för 2009 ska minskas med 2 miljarder kronor och fastställas till 989 miljarder kronor. För 2010 och 2011 föreslår regeringen att utgiftstaken höjs med 4 miljarder kronor båda åren till 1024 respektive 1 054 miljarder kronor.

Utgiftstak för staten 2012

Regeringens förslag: För 2012 fastställs utgiftstaket för staten inklusive ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten till 1 074 miljarder kronor.

Skälen för regeringens förslag: I 2009 års ekonomiska vårproposition presenterade regeringen en bedömning av utgiftstaket för 2012. De takbegränsade utgifterna omfattar utgiftsområde 1-25, 27 samt ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten. Regeringens ambition är att den i vårpropositionen bedömda nivån på utgiftstaket ska ligga till grund för det förslag till utgiftstak som presenteras i budgetpropositionen. Ut-

giftstaket för ett nytt år tar sin utgångspunkt i en samlad bedömning av det finanspolitiska regelverket och prognosen för de offentliga finanserna, samt att utgiftstaket ska fastställas på en nivå som är förenlig med överskottsmålet och en långsiktigt hållbar finanspolitik.

Den realekonomiska och offentligfinansiella utvecklingen gör att regeringen anser att det finns starka skäl att förslaget till utgiftstak 2012 som lämnas i denna proposition sätts lägre än den i 2009 års ekonomiska vårproposition bedömda nivån, för att värna de offentliga finanserna och främja en återgång till överskott i de offentliga finanserna. Prognosen för den offentliga sektorns finansiella sparande visar på underskott under hela perioden fram till och med 2012, både i faktiska och strukturella termer. Underskotten manar till försiktighet i utgiftsutvecklingen. Ett stramare utgiftstak understödjer en stram finanspolitik, vilket understödjer återgången mot ett överskott i den offentliga sektorns finansiella sparande som ligger i linje med överskottsmålet.

Regeringen föreslår därför att utgiftstaket för 2012 fastställs på en nivå som, exklusive tekniska justeringar, ligger 10 miljarder kronor lägre än den bedömda nivån i 2009 års ekonomiska vårproposition. Inklusiva de tekniska justeringar av utgiftstaket som föreslås innebär det ett utgiftstak 2012 på 1 074 miljarder kronor. Det innebär att utgiftstaket ökar med 20 miljarder kronor mellan 2011 och 2012, vilket är en historiskt sett låg nominell ökning, se tabell 4.2.

Regeringen anser att utgiftstaket trendmässigt ska falla svagt som andel av BNP. Den svaga konjunkturutvecklingen, med fallande nominell BNP 2009, gör att utgiftstaket som andel av BNP väntas stiga i år och nästa år. Regeringens ambition är att utgiftstaket som andel av BNP åter ska minska. Enligt prognosen faller utgiftstaket med i genomsnitt 0,5 procent av BNP 2011 och 2012. Samtidigt anser regeringen att överskottsmålet på 1 procent av BNP ska ligga fast så länge som det behövs.

Budgeringsmarginalen för 2012 bedöms, utifrån föreslagen nivå på utgiftstaket för 2012, vara tillräcklig för att vid givna regler täcka prognososäkerhet och tillfälliga variationer i utgiftsutvecklingen på tre års sikt (se avsnitt 4.1 för en mer utförlig beskrivning av behovet av en buffert för osäkerhet i utgiftsutvecklingen). Om konjunkturen utvecklas sämre än prognostiserat, t.ex. om återhämtningen i ekonomin dröjer eller

om utgifterna för transfereringssystemen inte utvecklas enligt nuvarande bedömning, kan utgiftsläget snabbt försämrans. Utvecklingen det senaste året och vid tidigare kraftiga konjunkturförändringar har visat att försämringar kan ske snabbt och att prognosmetoderna ofta inte fångar upp större konjunkturrella eller strukturella förändringar i utgiftsutvecklingen.

4.7 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. Den kommunala redovisningen bygger i stället på samma utgångspunkter som redovisning inom näringslivet. För kommuner och landsting är därför resultatet och inte det finansiella sparandet avgörande för huruvida de uppfyller kommunallagens (1991:900) krav på en balanserad budget. Detta krav är en restriktion som anger den lägsta godtagbara resultatnivån på kort sikt. Enligt kommunallagen ska kommuner och landsting även ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Från och med 2005 ska kommuner och landsting fastställa bland annat de finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. Ett negativt resultat ska, om inte synnerliga skäl föreligger, återställas inom tre år. Kommunernas och landstingens årsredovisning ska innehålla en redovisning av huruvida balanskravet har uppfyllts. Dessutom ska den innehålla en utvärdering av om målen i god ekonomisk hushållning har uppnåtts.

Resultatutvecklingen i kommunsektorn 2000–2012

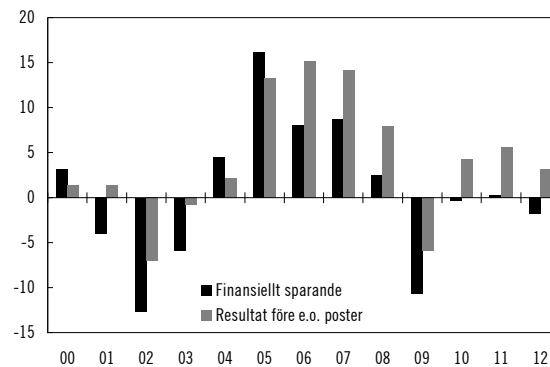
Av diagram 4.2 framgår att det finansiella sparandet och det ekonomiska resultatet före extraordinära poster i kommunsektorn i huvudsak utvecklats i samma riktning under 2000–2008.²³

²³ Ett exempel på extraordinära eller s.k. jämförelsestörande poster är försäljning av anläggningstillgångar.

De olika redovisningsprinciperna medför dock att det förekommer skillnader som uppgår till flera miljarder kronor enskilda år. Om till exempel 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 fördelas således på flera år eller årtionden.

Diagram 4.2 Kommunsektorns resultat och finansiella sparande 2000–2012

Utfall för 2000–2008, prognos för 2009–2012, miljarder kronor



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den resultatförbättring som skett till och med 2007 beror främst på att antalet arbetade timmar har ökat i den svenska ekonomin, vilket innebär att det kommunala skatteunderlaget har stärkts. Därmed har resultatet kunnat förbättras samtidigt som det också har funnits utrymme att öka den kommunala konsumtionsvolymen.

Resultatet före extraordinära poster uppgick 2008 till ca 8 miljarder kronor för kommunsektorn som helhet (se diagram 4.2). Jämfört med 2007 försämrades resultatet med ca 6 miljarder kronor. Efter extraordinära poster uppgick resultatet 2008 till ca 7 miljarder kronor för sektorn.

Resultatet för kommunsektorn 2008, som andel av intäkterna från skatter och generella statsbidrag, uppgick till 1,3 procent. Resultatet understiger det mål om god ekonomisk hushållning om 2 procent, som vanligen lyfts fram som riktlinje. Under perioden 2004–2008 har resultatet varierat mellan 0,5 procent och 2,8 procent av intäkterna från skatter och statsbidrag.

För 2009 beräknas resultatet ytterligare försämrans till följd av den svagare utvecklingen av skatteunderlaget. Dessutom antas att kommuner och landsting anpassar antalet sysselsatta 2009 till de nya förutsättningar som ges av de ökade statsbidragen 2010. Kommunsektorn bedöms

redovisa ett resultat för 2009 som ligger betydligt under balanskravet och kravet på god ekonomisk hushållning.

För 2010 medför statsbidragen att kommuner och landsting väntas redovisa ett överskott trots ökade konsumtionsutgifter. Prognosen för 2011 och 2012 baseras på att kommuner och landsting ska klara balanskravet, vilket innebär att kostnaderna antas anpassas till intäkterna. Givet den information som fanns tillgänglig när prognosen för konsumtionsutgifterna i kommuner och landsting fastställdes förutsågs kommunsektorns inkomster falla. Sammantaget innebär detta att konsumtionsutgifterna väntas minska mellan 2010 och 2011.

Kommunsektorns inkomster har reviderats upp i ett sent skede i arbetet med denna proposition till följd av nya åtgärder samt en reviderad prognos för den makroekonomiska utvecklingen. Denna förbättrade inkomstutveckling har dock inte kunnat beaktats i prognosen över konsumtionsutgifterna för kommunsektorn 2011–2012, utan hela inkomstförstärkningen har påverkat resultatet, vilket är förklaringen till att kommunsektorn redovisar positiva resultat 2011 och 2012. Det finns således en stor sannolikhet att prognosen som presenteras i denna proposition överskattar konsumtions- och sysselsättningsneddragningen i kommunsektorn 2011–2012.

5

Uppföljning av sysseleättningspolitiken



5 Uppföljning av sysselsättningspolitiken

Sammanfattning

- Sysselsättningspolitikens viktigaste uppgift är att öka den sysselsättningsnivå som är förenlig med stabil inflation och ekonomisk balans i övrigt, dvs. det är den varaktiga sysselsättningen som ska öka.
 - Läget på arbetsmarknaden är allvarligt men den ekonomiska krisen har ännu inte slagit igenom på arbetsmarknaden med full kraft. Under 2009 och 2010 bedöms sysselsättningen falla kraftigt och stabiliseras inte förrän vid årsskiftet 2010/2011. År 2011 förväntas knappt 300 000 färre vara sysselsatta än 2008. Under perioden bedöms också arbetslösheten stiga kraftigt.
 - Den viktigaste uppgiften för sysselsättningspolitiken i rådande konjunkturläge är att motverka att krisen får långvariga effekter på arbetsmarknaden. Erfarenheterna från andra länder och från 1990-talskrisen i Sverige är att det kan ta lång tid för arbetslösheten att falla tillbaka efter en uppgång (s.k. persistens) och att människor slås ut från arbetsmarknaden till följd av krisen.
 - Regeringen bedömer att den hittills förda politiken är ändamålsenlig och politikens inriktning ligger därmed fast.
 - I rådande konjunkturläge bedömer regeringen att den långsiktiga sysselsättningspolitiken behöver kompletteras med åtgärder som stimulerar efterfrågan, dämpar fallet i sysselsättningen och som motverkar persistens i arbetslöshet.
-

5.1 Högre sysselsättning leder till ökad välfärd

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

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

Den offentliga sektorns finansiering kräver en hög sysselsättningsnivå

En generös och offentligt finansierad välfärd kräver att en stor andel av befolkningen arbetar, eftersom förvärvsarbete är den viktigaste skattebasen i ekonomin.²⁴ När fler arbetar frigörs dessutom resurser i den offentliga sektorn eftersom utgifterna för bl.a. arbetslöshetsersättning och ekonomiskt bistånd (socialbidrag) minskar. Detta skapar i sin tur utrymme för att förbättra kvaliteten i exempelvis skolan eller äldreomsor-

²⁴ Mer precist, det är det totala antalet arbetade timmar som är av betydelse för finansieringen av den offentliga sektorn. Det totala antalet timmar kan öka dels genom att fler personer arbetar, dels genom att de som redan har ett jobb arbetar fler timmar.

gen och/eller bidrar till att skatteuttaget kan minskas.

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

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

Dessutom kommer den demografiska utvecklingen med en större andel äldre att medföra en ökad belastning på de offentliga finanserna, bl.a. genom att kostnader för äldreomsorg och sjukvård ökar. För att nivån på den offentligt finansierade välfärden ska kunna upprätthållas utan ökad skatt på arbetsinkomster (eller andra skatter) är det därför nödvändigt att fler arbetar.²⁵

Utanförskapet är det andra viktiga skälet

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

minskat utanförskap leder därför till ökad välfärd.

Ett ramverk för sysselsättningspolitiken

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

Det kan tyckas självklart att prioriteringarna inom sysselsättningspolitiken måste bygga på en grundlig analys av dessa frågeställningar. Så har dock inte varit fallet. Därför har regeringen utvecklat ett ramverk för sysselsättningspolitiken som syftar till att politiken på ett så effektivt sätt som möjligt ska bidra till varaktigt högre sysselsättning och därmed till högre välfärd. Centrala delar i arbetet med ramverket är att diskutera målen för sysselsättningspolitiken och att skapa indikatorer som tidigt identifierar väsentliga problem på arbetsmarknaden och som kan användas för att följa upp om politiken har avsedd effekt.²⁶

Regeringens prioriteringar

Regeringens slutsats är att en politik för en varaktigt högre sysselsättning kräver ett brett åtgärdsprogram som minskar såväl arbetslösheten som sjukfrånvaron och ökar arbetskraftsdeltagandet. Det är också nödvändigt med åtgärder som ökar sysselsättningen i grupper med relativt svag förankring på arbetsmarknaden, t.ex. unga, äldre, utrikes födda och personer med kort utbildning.

Fokus i regeringens långsiktiga politik är på åtgärder som stärker utbudet av arbetskraft. Erfarenheterna visar att det är utbudet av arbetskraft som på sikt bestämmer sysselsättningen. Men det är också viktigt att komplettera åtgärder som stärker utbudet med åtgärder som ökar

²⁵ Sambandet mellan utvecklingen på arbetsmarknaden och hållbarheten i de offentliga finanserna diskuteras närmare i avsnitt 10.

²⁶ Detta arbete beskrevs ingående i Budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1 Förslag till statsbudget, finansplan m.m., avsnitt 1.4) samt i 2008 års ekonomiska vårproposition (prop. 2008/09:100 s. 67).

efterfrågan på personer med en svag förankring på arbetsmarknaden.

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

En uppföljning av sysselsättningspolitiken

I detta avsnitt tillämpas ramverket för att följa upp regeringens sysselsättningspolitik. I avsnitt 5.2 redogörs för utvecklingen på arbetsmarknaden. I avsnitt 5.3 beskrivs regeringens långsiktiga strategi för att öka den varaktiga sysselsättningen samt den strategi som regeringen valt för att motverka den ekonomiska krisens negativa effekter på den varaktiga sysselsättningen. Avsnitt 5.4 presenterar indikatorer på huruvida de åtgärder regeringen hittills vidtagit faktiskt bidrar till varaktigt högre sysselsättning. Avsnitt 5.5 redogör för de åtgärder regeringen föreslår i denna proposition. I avsnitt 5.6 redogörs för hur arbetet med att öka den varaktiga sysselsättningen kan gå vidare. I appendix till detta avsnitt redovisas de slutsatser som regeringen hittills dragit kring målen för sysselsättningspolitiken samt de satsningar på arbetsmarknadsstatistiken som regeringen gjort.

5.2 Utvecklingen på arbetsmarknaden

Detta avsnitt fokuserar på utvecklingen på arbetsmarknaden det senaste året.²⁷ Eftersom den ekonomiska krisen inneburit att arbetskraftsefterfrågan fallit kraftigt diskuteras särskilt vilka konsekvenser det kan få för hur väl arbetskraften tas tillvara både på kort och lång sikt. Avsnitt 5.2.1 inleder med en analys av de konsekvenser den ekonomiska krisen hittills haft på aggregerad nivå. Tre frågor diskuteras; För det första: är det de höga varseltalen som driver upp arbetslösheten? För det andra: vilka är de allvarligaste konsekvenserna av hög arbetslöshet? För det tredje: hur slår krisen i olika regioner och yrkesgrupper och vilka konsekvenser får detta? Därefter analyseras i avsnitt 5.2.2 hur

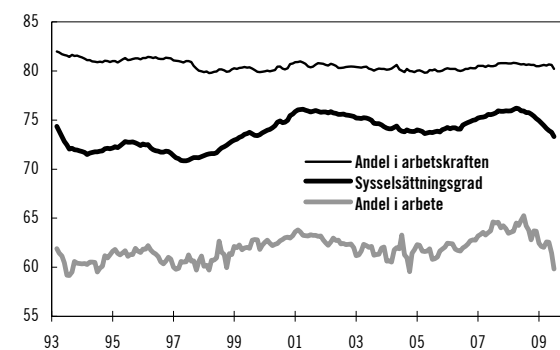
krisen slår mot grupper med en svag förankring på arbetsmarknaden. I avsnitt 5.2.3 analyseras frågan om det finns jobb att söka trots lågkonjunkturen.

5.2.1 Krisen fick arbetsmarknaden att tvärvända med allvarliga konsekvenser som följd

Mellan 2006 och fram till och med andra kvartalet 2008 utvecklades arbetsmarknaden mycket bra.²⁸ Arbetskraftsdeltagandet ökade samtidigt som sysselsättningen och antalet personer i arbete som andel av befolkningen steg kraftigt (se diagram 5.1).

Diagram 5.1 Arbetskraft, sysselsättning samt i arbete, 16–64 år

Procent av befolkningen



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

Ökningen av personer i arbete berodde till stor del på att sjukfrånvaron minskade kraftigt (se diagram 5.2). Även arbetslösheten minskade från 7,1 procent 2006 till 6,2 procent 2008 (se diagram 5.4). Den gynnsamma utvecklingen berodde till en del på det goda konjunkturläget och till en del på regeringens politik.

²⁷ I Budgetpropositionen för 2009 redogjordes för de långsiktiga problem som regeringen såg vid regeringsskiftet. En kort sammanfattning av denna redogörelse finns i avsnitt 5.3.

²⁸ Om inget annat anges avser statistiken från Statistiska centralbyråns arbetskraftsundersökningar åldersgruppen 15–74 år enligt internationell definition. Anledningen till att åldersgruppen 16–64 år används i vissa diagram är att det ännu saknas längre tidserier för åldersgruppen 15–74 år.

Diagram 5.2 Sjukfrånvarande, 16–64 år

Procent av de sysselsatta



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

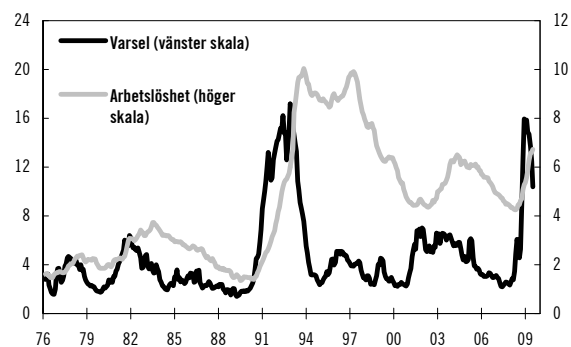
Under hösten 2008 medförde den internationella finansiella krisen att arbetsmarknadsläget ändrades drastiskt. Den negativa utvecklingen har fortsatt under 2009 med minskad sysselsättning, färre personer i arbete och stigande arbetslöshet som följd. Det kraftigt minskade antalet personer i arbete (se diagram 5.1) under sommarmånaderna berode till stor del på ett exceptionellt högt semesteruttag.

Antalet varsel om uppsägning ökade också snabbt under hösten 2008 och det totala antalet varsel under 2008 blev nästan lika högt som i början på 1990-talet. Inledningsvis varslades flest inom industrin men utvecklingen under den senaste tiden visar att varslen inom privat och offentlig tjänstesektor ökar. Samma branschvisa utveckling av varslen noterades under 1990-talskrisen. Antalet varsel har legat på en fortsatt hög nivå under första halvåret 2009 men ökningstakten har avtagit de senaste månaderna.

Diagram 5.3 Varsel och arbetslöshet, 16–64 år

Tusental

Procent av arbetskraften



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

Diagram 5.3 visar att ett kraftigt stigande antal varsel förebådar en högre arbetslöshet. Erfarenheterna från tidigare lågkonjunkturer visar att arbetslösheten kulminerar i genomsnitt ungefär två år efter att varsel talen kulminerat.

Utvecklingen under andra halvåret 2008 och första halvåret 2009 bekräftar samvariationen mellan varsel och arbetslöshet. Under första halvåret 2009 har arbetslösheten stigit samtidigt som sysselsättningen minskat. Andra kvartalet 2009 var 116 000 fler arbetslösa jämfört med samma period föregående år och 99 000 färre personer var sysselsatta.

De närmaste åren bedöms arbetsmarknadsläget att försämrats ytterligare (se vidare avsnitt 6). Sysselsättningen beräknas falla fram till årsskiftet 2010/2011. År 2011 förväntas ungefär 300 000 färre personer vara sysselsatta jämfört med 2008 till följd av krisen. Arbetslösheten bedöms kulminera med 11,6 procent under 2011 och väntas därmed nå de nivåer som rådde under 1990-talskrisen.

Jämfört med den bedömning för 2011 som gjordes i 2009 års ekonomiska vårproposition bedöms läget dock bli något bättre. Minskningen i sysselsättningen blir inte lika stor och arbetslösheten ökar inte lika kraftigt som då antogs.

Inte alla varslade blir arbetslösa

Trots att antalet varsel om uppsägning förutsäger arbetslöshetens utveckling relativt väl, är antalet individer som blir arbetslösa till följd av varsel relativt litet jämfört med det totala antalet

personer som blir arbetslösa. Exempelvis visar Konjunkturinstitutet att i genomsnitt omfattades 36 000 personer per år av uppsägning till följd av varsel under perioden 2002–2007, vilket kan jämföras med att totalt 250 000 personer per år gick från sysselsättning till arbetslöshet.²⁹

Att varsel inte alltid leder till arbetslöshet beror dels på att en del varsel dras tillbaka, dels på att många personer som blir uppsagda finner ett nytt arbete innan uppsägningstiden löpt ut. Andelen uppsagda av dem som varslades under 2008 (62 procent) har inte ökat jämfört med åren 2002–2007, då andelen låg på mellan ca 60 och 70 procent. Däremot har andelen personer som någon gång varit inskrivna som arbetslösa vid Arbetsförmedlingen inom 6 månader efter varsel tillfället ökat, från omkring 20 procent under åren 2005–2007 till drygt 30 procent 2008. Ökningen var särskilt markant under hösten 2008.

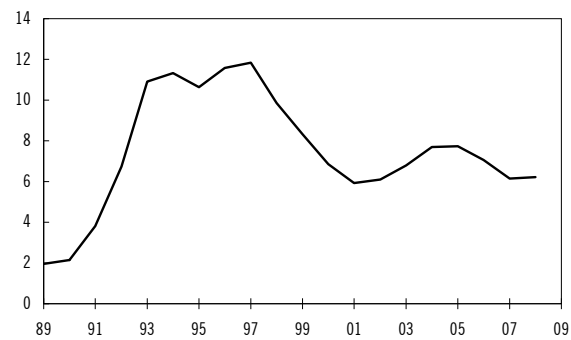
Slutsatsen är att det är betydligt mer träffsäkert och kostnadseffektivt att rikta de arbetsmarknadspolitiska resurserna till personer som blir arbetslösa än att rikta åtgärderna till dem som varslas om uppsägning. Omkring två miljoner arbetstagare omfattas av omställningsavtal som träder in vid varsel och uppsägning. Avtalen innehåller en rad åtgärder såsom ekonomiskt stöd, coachning och utbildning.

Arbetslösheten riskerar att bita sig fast på höga nivåer under lång tid

En viktig erfarenhet från andra länder samt från 1990-talets djupa ekonomiska kris i Sverige är att det kan ta lång tid för arbetslösheten att falla tillbaka efter en uppgång. Diagram 5.4 visar att arbetslösheten inte återgått till de nivåer som gällde före krisen på 1990-talet. Hög arbetslöshet riskerar således att bita sig fast på höga nivåer under lång tid, s.k. persistens.

Diagram 5.4 Arbetslöshet, 15–74 år

Procent av arbetskraften



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

Det var först i slutet av 1990-talet som arbetsmarknaden började att återhämta sig efter krisen i början av decenniet (se diagram 5.4). En bidragande orsak till att arbetslösheten sjönk var dock att många personer som upplevde sig själva som arbetslösa deltog i arbetsmarknadspolitiska program eller utbildningsåtgärder och därmed inte alltid räknades som arbetslösa.³⁰ Dessutom ökade sjukskrivningarna i slutet av 1990-talet till historiskt höga nivåer samtidigt som den successiva ökningen av antal personer med sjuk- och aktivitetsersättning fortsatte. Detta höll också tillbaka arbetslösheten.

Ytterligare en erfarenhet från 1990-talskrisen är att inskrivningstiderna, dvs. den sammanhängande tiden som en person är arbetslös eller i program vid Arbetsförmedlingen, kontinuerligt blev allt längre. Runt 2000 var den genomsnittliga tiden drygt två år. Den höga arbetslösheten under 1990-talskrisen fick således konsekvensen att många människor tappade kontakten med arbetsmarknaden.

I lågkonjunkturer ökar inflödet till arbetslöshet samtidigt som utflödet från arbetslöshet minskar. Sammantaget leder detta till att arbetslöshetstiderna förlängs. Diagram 5.5 visar att antalet nyinskrivna arbetslösa vid Arbetsförmedlingen ökade kraftigt under slutet av 2008

³⁰ Huruvida deltagare i arbetsmarknadspolitiska program eller heltidsstuderande räknas som arbetslösa beror i SCB:s arbetskraftsundersökningar (AKU) på om de sökt arbete eller ej. Eftersom sökaktiviteten ofta minskar under den tid personerna deltar i program eller i en utbildning är risken stor att de inte räknas som arbetslösa i AKU. Detta trots att dessa personer i många fall upplever sig själva som arbetslösa och gärna skulle vilja ha ett jobb. Forskningen visar på relativt stora inläsnings effekter i program under 1990-talet.

²⁹ Konjunkturläget december 2008.

och början av 2009, dock från en låg nivå. Trots krisen har antalet nyinskrivna arbetslösa ännu inte nått upp till nivåerna före 2005.

Diagram 5.5 Nyinskrivna arbetslösa vid Arbetsförmedlingen per månad

Tusental



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

Diagram 5.6 visar utflödet till osubventionerat arbete fördelat på inskrivningstid i arbetslöshet och program med aktivitetsstöd vid Arbetsförmedlingen.³¹ Av diagram 5.6 framgår att skillnaderna i utflöde till arbete, eller de s.k. jobbchanserna, är stora mellan grupper med olika inskrivningstider. Fram till den senaste högkonjunkturen var jobbchanserna för personer med relativt korta inskrivningstider (1–419 dagar)³² ungefär dubbelt så höga som för dem med medellånga (420–730 dagar) inskrivningstider och närmare fyra gånger så höga som för personer som varit inskrivna i mer än 2 år (mer än 730 dagar). Skillnaden mellan grupperna förstärktes något under den senaste högkonjunkturen även om jobbchanserna ökade för samtliga grupper. Under 2008 och första halvåret 2009 har jobbchanserna minskat kraftigt, främst för personer med medellånga och långa inskrivningstider.

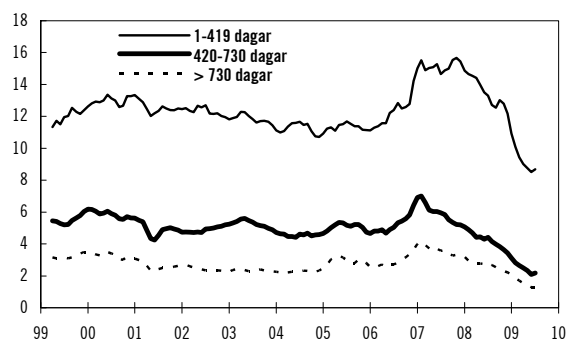
Skillnaderna i jobbchanser kan bl.a. förklaras av att de som skrivs in vid Arbetsförmedlingen har olika förutsättningar att få ett jobberbjudande och att det är de med små möjligheter att få ett arbete som kommer att utgöra kärnan i de grupper som har relativt långa inskrivningstider.

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

Krisen kan mot denna bakgrund väntas leda till att arbetslöshetstiderna kommer att öka och att personer med relativt långa arbetslöshetstider får särskilt svårt att få ett arbete. En viktig uppgift för politiken de närmaste åren är därför att motverka en sådan utveckling. Risken är annars stor att arbetslösheten fastnar på en hög nivå och att den varaktiga sysselsättningen blir lägre under lång tid, och inte bara under krisens akuta skede. Det gäller således att (1) motverka inflödet till arbetslöshet genom att dämpa fallet i sysselsättning och (2) motverka att arbetslösheten biter sig fast på höga nivåer genom att förhindra att fler korttidsarbetslösa blir långtidsarbetslösa och genom att stärka konkurrenskraften om jobben hos personer med långa arbetslöshetstider.

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

Procent av inskrivna



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

Vissa regioner och yrken drabbas hårdare än andra av den ekonomiska krisen

Konjunkturedgången har inneburit att vissa regioner, branscher och yrken har drabbats hårdare än andra när det gäller varsel, uppsägningar och arbetslöshet. Den ekonomiska krisen kan därmed beskrivas som en s.k. asymmetrisk

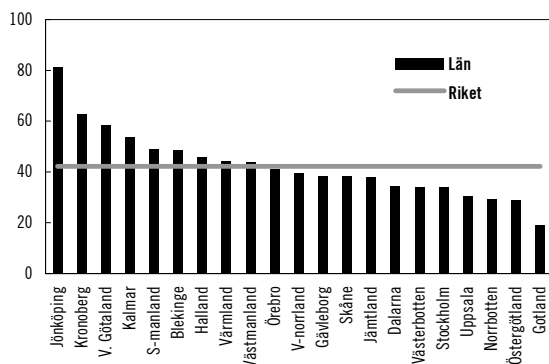
³¹ Diagram 5.6 beskriver antalet personer som fått ett osubventionerat arbete (exkl. nystartsjobb) aktuell månad som andel av antalet kvarstående arbetslösa och deltagare i program med aktivitetsstöd närmast föregående månad.

³² Avgränsningen vid 419 dagar är vald då 420 dagar (eller 14 månader) motsvarar en obruten ersättningsperiod från arbetslöshetsförsäkringen som är 300 ersättningsdagar.

chock. Diagram 5.7 visar den procentuella förändringen av det ackumulerade antalet nyinskrivna arbetslösa vid Arbetsförmedlingen per tusen invånare i respektive län från september 2008 till juli 2009 jämfört med motsvarande period ett år tidigare. Av diagram 5.7 framgår tydligt att vissa län har drabbats hårdare än andra, exempelvis ökade antalet nyinskrivna arbetslösa per 1 000 invånare i Jönköpings län³³ med drygt 80 procent jämfört med knappt 20 procent i Gotlands län och ca 30 procent i Uppsala, Norrbottens och Östergötlands län. På liknande sätt går det att visa att yrkesgrupper inom tillverkningsindustrin hittills har drabbats hårdare av krisen än de flesta andra yrkesgrupper.

Diagram 5.7 Nyinskrivna arbetslösa per 1 000 invånare (16–64 år) och län, september 2008 till juli 2009, procentuell förändring jämfört med samma period ett år tidigare

Procent



Källor: Arbetsförmedlingen och Statistiska centralbyrån.

En konsekvens av en asymmetrisk chock är att obalanser på arbetsmarknaden kan byggas upp eller förstärkas. Detta medför att det på vissa delar av arbetsmarknaden kommer att bli ett stort antal arbetssökande per ledigt jobb. Det finns en uppenbar risk att den konjunkturellt höga arbetslösheten i dessa drabbade regioner eller yrken biter sig fast på höga nivåer, särskilt om den geografiska och yrkesmässiga rörligheten är låg. En viktig uppgift för politiken är således att stärka den geografiska och yrkesmässiga rörligheten i syfte att motverka en sådan utveckling.

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

Erfarenheten visar att vissa grupper, såsom unga, äldre, utrikes födda, personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga samt personer med en utbildning på högst förgymnasial nivå, har en relativt sett svag förankring på arbetsmarknaden och därför drabbas hårdare än andra grupper när förutsättningarna på arbetsmarknaden försämras. Det är därför särskilt angeläget att följa utvecklingen för dessa grupper. Dessutom är det viktigt att varaktigt öka sysselsättningsgraden i dessa grupper för att säkerställa långsiktig hållbarhet (se avsnitt 10).

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

Det finns flera andra gruppsspecifika förklaringar till dessa gruppers svaga förankring på arbetsmarknaden. För utrikes födda utgör diskriminering, bristande språkkunskaper samt sämre tillgång till de informella nätverk via vilka många jobb tillsätts försvärande omständigheter. Flera av dessa problem gäller även personer med funktionsnedsättning som står långt från arbetsmarknaden. Ytterligare en förklaring till den höga ungdomsarbetslösheten är att brister i utbildningssystemet medför att unga lämnar gymnasieskolan utan slutbetyg. De stora ungdomskullarna på senare år har medfört att konkurrensen inom gruppen ökat, både om utbildningsplatser och lediga jobb. Detta har försvårat ungdomarnas etablering på arbetsmarknaden ytterligare.

Äldre har visserligen vid en internationell jämförelse en hög sysselsättningsgrad, vilket främst beror på den relativt höga sysselsättningsgraden bland äldre kvinnor. Sysselsättningsgra-

³³ Den stora procentuella ökningen i Jönköpings län förklaras delvis av att inflödet var lågt under september 2007 till juli 2008.

den bland äldre minskar dock snabbt med stigande ålder vilket beror på att äldre tenderar att lämna arbetskraften med avtalspension eller sjuk- och aktivitetsersättning. Arbetslösheten är visserligen låg bland äldre men de som drabbas riskerar långa tider i arbetslöshet. Erfarenheterna från 1990-talskrisen är också att äldre personer som blev arbetslösa fick en betydligt svagare förankring på arbetsmarknaden under lång tid, än yngre som också blev arbetslösa under samma period. Förklaringar till denna grupps relativt svaga ställning på arbetsmarknaden går bl.a. att finna i arbetsgivarnas attityder mot äldre arbetskraft, anställningskostnaderna för äldre, avtalspensionssystemets utformning samt normerna för utträde från arbetslivet.

Orsaker till att personer med relativt kort utbildning har problem går att finna i faktorer som att personer med längre utbildning i viss mån konkurrerar om samma jobb samt att den relativa efterfrågan på personer med kort utbildning tenderar att minska över tid. Det bör noteras att det i denna grupp finns många unga som lämnat gymnasieskolan utan slutbetyg.

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

Arbetslösheten ökar mest bland unga och bland dem med högst förgymnasial utbildning

Tabell 5.1 beskriver hur arbetsmarknadssituationen för unga, äldre, utrikes födda samt personer med högst förgymnasial utbildning förändrats mellan andra kvartalet 2008 och andra kvartalet 2009. Dessa gruppers arbetsmarknadssituation jämförs sedan med hur situationen förändrats för befolkningen i arbetsför ålder som helhet. Notera att en person kan ingå i flera grupper, t.ex. ingår en ung utrikes född person både i gruppen unga och i gruppen utrikes födda.

Tabellen visar att arbetsmarknadssituationen för framför allt personer med högst förgymnasial utbildning men även för ungdomar (15–24 år) och utrikes födda har försämrats mer än för övriga grupper.

Erfarenheten visar att unga är de som drabbas först när konjunkturen viker, vilket bl.a. kan förklaras av att en stor andel unga har tidsbegränsade anställningar. Andra kvartalet 2009 var ungdomsarbetslösheten tre gånger högre än arbetslösheten i hela befolkningen (29,0 procent jämfört med 9,1 procent).

Tabell 5.1 Grupper med svag förankring på arbetsmarknaden fördelat på arbetskraftstillhörighet, förändring mellan 2:a kvartalet 2008 respektive 2009

Procentenheter om annat ej anges

	Unga (15-24 år)	Äldre (55-74 år)	Utrikes födda	Förgymn. utbild- ning	Befolkn. (15-74 år)
Befolkning (%)	2,2	1,4	4,2	-0,8	1,1
Arbetskrafts- deltagande	-0,6	-0,7	-0,3	-1,6	-0,5
Sysselsättnings- grad	-2,7	-1,6	-2,8	-3,4	-2,2
Andel i arbete av befolkningen	-3,2	-2,6	-4,1	-3,6	-3,4
Andel frånvarande av sysselsatta ¹	1,7	2,6	2,9	1,3	2,2
Arbetslöshet	3,9	1,8	3,8	4,2	2,3
Andel ej i arbetskraften av befolkningen	0,6	0,7	0,3	1,6	0,5

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

Det finns dock några faktorer som talar för att den höga ungdomsarbetslösheten är mindre allvarlig än vad den förefaller vara vid en första anblick. Den höga ungdomsarbetslösheten utgörs till nästan hälften av personer som studerar på heltid. Ungdomsarbetslösheten karaktäriseras vidare av en kombination av ett högt inflöde till arbetslöshet men också av ett högt utflöde. Till viss del är det resultatet av att unga håller på att etablera sig på arbetsmarknaden. Långtidsarbetslösheten är således betydligt lägre bland unga än i befolkningen som helhet. Emellertid är upprepade arbetslöshetsperioder vanligare bland ungdomar och forskningen visar att unga som drabbas av arbetslöshet riskerar att få en svag förankring på arbetsmarknaden under många år. En grupp unga med särskilt allvarliga problem på arbetsmarknaden är unga som lämnat utbildningssystemet utan fullständiga betyg från något

nationellt gymnasieprogram. Denna grupp riskerar långa tider av arbetslöshet.

Tabell 5.1 visar också att personer med högst förgymnasial utbildning har haft en sämre utveckling än övriga grupper. Denna grupp har under lång tid haft det särskilt svårt på arbetsmarknaden. När tillgången på ledig arbetskraft ökar, t.ex. genom ökad arbetslöshet, tenderar kraven på utbildning att öka vid rekryteringar. Arbetssökande med kort utbildning får därmed svårare att konkurrera om jobben.

Arbetsmarknadssituationen för äldre (55–74 år) har under perioden inte försämrats lika mycket som för övriga grupper. Arbetslösheten bland äldre, som var 4,8 procent andra kvartalet 2009, är förhållandevis låg men de som drabbas riskerar att hamna i långtidsarbetslöshet. Äldre som riskerar arbetslöshet tenderar också att lämna arbetsmarknaden med avtalspension. En ökad arbetslöshet bland äldre riskerar därmed att medföra ett minskat arbetsutbud under flera år framöver.

När det gäller personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga saknas statistik motsvarande den som redovisas i tabell 5.1. I stället genomför Statistiska centralbyrån (SCB) vartannat år en tilläggsundersökning till AKU som riktas till personer med funktionsnedsättning (16–64 år).³⁴ Den senaste undersökningen, som avser fjärde kvartalet 2008, visar att såväl arbetskraftsdeltagande som sysselsättningsgrad var betydligt lägre bland personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga (55 resp. 50 procent än bland personer utan funktionsnedsättning (81 resp. 77 procent)).³⁵ Skillnaderna har varit relativt konstanta över tid. Även arbetslösheten, enligt tidigare svensk definition, var betydligt högre bland personer med funktionsnedsättning som också hade nedsatt arbetsförmåga än bland personer

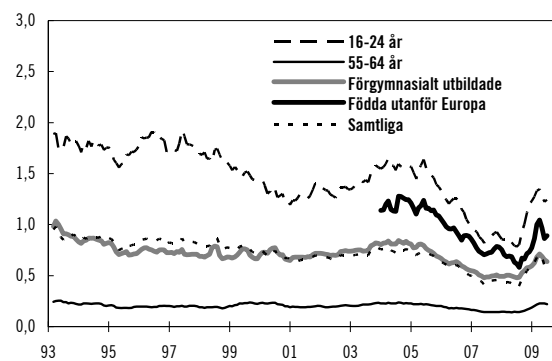
utan funktionsnedsättning (9,1 procent jämfört med 4,6 procent). Undersökningen ger inga indikationer på att lågkonjunkturen vid undersökningstillfället i slutet av 2008, hade påverkat funktionsnedsatta med nedsatt arbetsförmåga mer än andra grupper; senare data saknas dock för denna grupp.

Arbetslöshetstiderna blir längre, särskilt för grupper med svag förankring på arbetsmarknaden

Hur arbetslöshetstiderna för olika grupper utvecklas kan studeras genom att se till flödena in och ut ur arbetslöshet. Diagram 5.8 visar andelen personer i befolkningen som är nyinskrivna och arbetslösa vid Arbetsförmedlingen uppdelat på olika grupper. Sedan halvårsskiftet 2008 har inflödet ökat för samtliga grupper men framförallt för ungdomar. Personer med högst förgymnasial utbildning och personer födda utanför Europa har också ett relativt stort inflöde i arbetslöshet.

Diagram 5.8 Nyinskrivna arbetslösa vid Arbetsförmedlingen per månad fördelat på olika grupper

Procent av befolkningen



Anm.: Säsongrensade data, tre månaders glidande medelvärde.

Källa: Arbetsförmedlingen.

Även när det gäller jobbchanser, dvs. hur stor andel av de inskrivna i arbetslöshet och i program med aktivitetsstöd vid Arbetsförmedlingen som fått arbete, finns det skillnader mellan olika grupper. Av diagram 5.9 framgår att ungdomar fram till 2006 hade ungefär dubbelt så stor chans att lämna Arbetsförmedlingen för ett osubventionerat arbete som personer med högst förgymnasial utbildning och personer födda utanför Europa.³⁶ Jobbchanserna för äldre var betydligt

³⁴ Med funktionsnedsättning avses i undersökningen om personen har nedsatt syn eller hörsel, tal- eller röstproblem, rörelsehinder, allergi eller någon form av psykisk funktionsnedsättning. Det kan också avse att personen har diabetes, hjärt-/lungproblem, mag-/tarmsjukdom, psoriasis, epilepsi, dyslexi eller något liknande. En person kan ha mer än en funktionsnedsättning. De som svarade ja på frågan om de tillhörde gruppen med funktionsnedsättning enligt ovanstående definition fick också frågan om personen bedömde att funktionsnedsättningen innebar att arbetsförmågan var nedsatt.

³⁵ SCB, Funktionsnedsattas situation på arbetsmarknaden – 4:e kvartalet 2008, Information om utbildning och arbetsmarknad 2009:3.

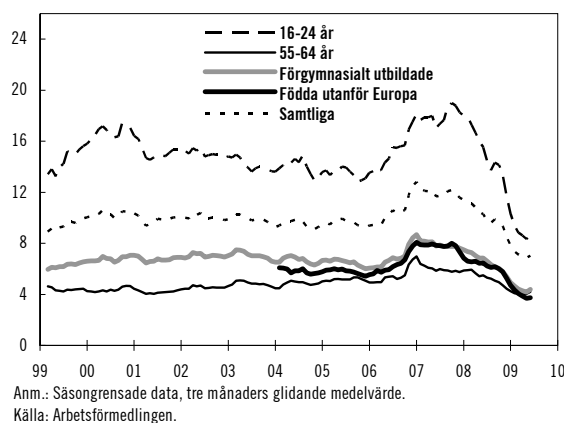
³⁶ Diagrammet avser antalet personer som fått ett osubventionerat arbete (exklusive nystartsjobb) aktuell månad som andel av antalet kvarstående

lägre än för övriga grupper. Jobbchanserna började öka för samtliga grupper under 2006, främst bland ungdomar, för att sedan minska kraftigt under 2008 till följd av konjunkturedgången. En rimlig bedömning är därför att konjunkturedgången kommer att medföra kraftigt förlängda arbetslöshetstider för samtliga grupper med relativt svag förankring på arbetsmarknaden.

Analysen i detta avsnitt indikerar att krisen hittills drabbat unga och personer med högst förgymnasial utbildning särskilt hårt. Ungar som saknar slutbetyg från gymnasiet riskerar långa arbetslöshetstider och en svag förankring på arbetsmarknaden under lång tid. För många i dessa grupper kan därför utbildning vara värdefullt under lågkonjunkturen dels för att undvika stigmatiserande långtidsarbetslöshet, dels för att utbildning ökar chanserna att få ett arbete.

Diagram 5.9 Utflöde till osubventionerat arbete per månad, fördelat på olika grupper, för personer inskrivna i arbetslöshet och program med aktivitetsstöd

Procent av inskrivna



5.2.3 Finns det jobb att söka under lågkonjunkturen?

Erfarenheten visar att det i djupa lågkonjunkturer finns en risk för att arbetslösa, och särskilt personer som varit utan arbete under lång tid, slutar söka efter arbete. Det är en allvarlig utveckling eftersom det innebär att möjligheterna att få ett arbete därmed minskar betydligt.

arbetslösa och deltagare i program med aktivitetsstöd närmast föregående månad.

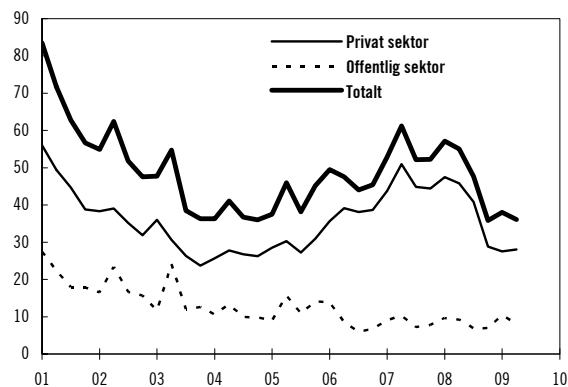
Kraftigt minskad efterfrågan på arbetskraft

De höga varseltalen tyder på ett kraftigt fall i arbetskraftsefterfrågan. Diagram 5.10 visar hur arbetskraftsefterfrågan i offentlig och privat sektor förändrats sedan 2001, mätt som antalet lediga jobb enligt SCB. Med ett ledigt jobb avses ett jobb där arbetsgivaren påbörjat en rekrytering utanför företaget.

Antalet lediga jobb kulminerade under andra kvartalet 2007 med drygt 60 000 lediga platser. Efterfrågan på arbetskraft, i termer av antal lediga jobb, vände därefter nedåt under början av 2008 och ligger nu på ungefär samma nivåer som under åren 2004–2005. Under andra kvartalet 2009 fanns det i genomsnitt drygt 36 000 lediga jobb på hela arbetsmarknaden, en minskning med 34 procent jämfört med motsvarande kvartal föregående år. Nedgången skedde främst i privat sektor där majoriteten av jobben finns. Antalet lediga jobb minskade med 39 procent i denna sektor, att jämföra med offentlig sektor där andelen lediga jobb minskade med 13 procent. Det finns färre lediga jobb inom samtliga branscher men den procentuella nedgången är särskilt stor inom bygg- och tillverkningsindustrin.

Diagram 5.10 Lediga jobb per kvartal fördelat på sektor

Tusental



Källa: Statistiska centralbyrån.

Även Arbetsförmedlingens statistik över lediga platser bekräftar att antalet lediga jobb minskar. Under andra kvartalet 2009 anmäldes 96 000 nya lediga platser till Arbetsförmedlingen. Jämfört med samma kvartal 2008 minskade antalet ny-anmälda platser med 75 000 eller 44 procent.

Det finns jobb att söka

Trots höga varseltal och en stigande arbetslöshet visar alltså statistiken från Statistiska centralbyrån och Arbetsförmedlingen att det finns jobb att söka, även om konkurrensen om jobben hårdnat. Det visar även erfarenheterna från 1990-talet. Mellan 1990 och 1993 minskade den svenska industrissysselsättningen med knappt 190 000 personer. Samtidigt skapades en mängd arbetstillfällen i industrin – ungefär 5 procent av industrijobben var nya under vart och ett av krisåren. För hela ekonomin var motsvarande siffra ungefär 10 procent.

En fallande sysselsättning är därför resultatet av mycket större bruttoförändringar där vissa jobb försvinner samtidigt som nya jobb tillkommer. Att nya jobb tillkommer och gamla försvinner är en del av en ständigt pågående strukturomvandling som på sikt leder till högre produktivitet och därmed till högre välfärd. De individer som drabbas av arbetslöshet får dock bära en stor del av kostnaderna för såväl strukturomvandling som för variationer i konjunkturläget.

Att det fortfarande finns jobb att söka även i en lågkonjunktur bekräftas av tabell 5.2, som visar flöden till sysselsättning. Av tabell 5.2 framgår att närmare 217 000 personer som var arbetslösa eller utanför arbetskraften första kvartalet 2009 blev sysselsatta andra kvartalet 2009. Motsvarande flöde mellan första och andra kvartalet 2008 var 228 000 personer. Av dem som blev sysselsatta andra kvartalet 2009 var det 14 000 arbetslösa som fick fast anställning och 81 000 arbetslösa som fick tidsbegränsad anställning. Av tabellen framgår även att jobbchansen, dvs. sannolikheten att gå till sysselsättning mellan två kvartal är större för arbetslösa än för personer utanför arbetskraften.³⁷ Av tabell 5.2 framgår också att chansen att få en tidsbegränsad anställning är större än chansen att få en fast anställning. Detta gäller särskilt för arbetslösa. Arbetslösas chans att få en tidsbegränsad anställning minskade dock från cirka 29 till 21 procent mellan andra kvartalet 2008 och andra kvartalet 2009. Under samma period var jobbchanserna för personer utanför arbetskraften i stort sett

oförändrade. Trots lågkonjunkturen var det fortfarande relativt många personer som gick från tidsbegränsad till fast anställning under andra kvartalet 2009. Det visar att tidsbegränsade anställningar är en viktig väg till en fast förankring på arbetsmarknaden.

Tabell 5.2 Antal personer (1000-tal) som blivit sysselsatta samt jobbchanser (procentenheter) mellan 1:a och 2:a kvartalet 2008 respektive 2009

		Kvartal 2 2008	Kvartal 2 2009	För- ändring
<i>Arbetslös o. ej i arbetskraften →</i>				
Arbetslös	Antal	227,8	216,8	-11,0
Sysselsatt	Jobbchans	9,6	8,7	-0,9
<i>därav</i>				
<i>Arbetslös →</i>				
Fast anställd	Antal	20,4	14,1	-6,3
	Jobbchans	6,9	3,7	-3,2
<i>därav</i>				
<i>Arbetslös →</i>				
Tidsbegr. anst.	Antal	85,0	80,9	-4,1
	Jobbchans	28,7	21,1	-7,6
<i>därav</i>				
<i>Ej i arbetskraften →</i>				
Fast anst.	Antal	14,8	11,8	-3,0
	Jobbchans	0,7	0,6	-0,1
<i>därav</i>				
<i>Ej i arbetskraften →</i>				
Tidsbegr. anst.	Antal	99,4	100,1	0,7
	Jobbchans	4,8	4,7	-0,1
<i>därav</i>				
<i>Tidsbegr. anst. →</i>				
Fast anställd	Antal	77,4	64,3	-13,1
	Jobbchans	12,5	11,4	1,1

Anm.: Notera att i gruppen sysselsatta ingår även företagare och medhjälpande hushållsmedlemmar. Flöden aktuellt kvartal avser flöden från föregående kvartal. Förändring i jobbchanser mellan 2:a kvartalet 2008 och 2:a kvartalet 2009 avser procentenheter.

Källa: Statistiska centralbyrån.

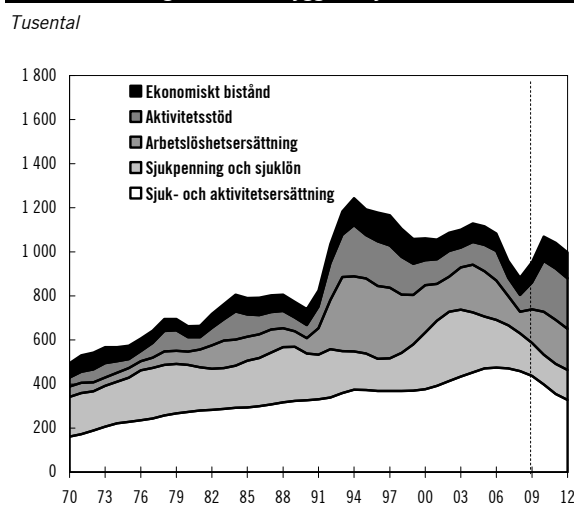
Att arbeten skapas även under djupa lågkonjunkturer gör att det är viktigt att upprätthålla sökaktiviteten hos de arbetssökande, främst för att förebygga långtidsarbetslöshet. Jobbsökaktiviteter kortar ned arbetslöshetstiderna relativt effektivt jämfört med andra insatser. Erfarenheterna från 1990-talskrisen visar bl.a. att relativt lite resurser inriktades på att hjälpa de arbetssökande att söka arbete. Det ledde sannolikt till att arbetslöshetstiderna förlängdes. Det blir också mer lönsamt för arbetsgivare att utlysa lediga jobb ju fler kompetenta arbetssökande det finns. Det beror bl.a. på att rekryteringen är kostsam för företagen och ju snabbare en rekrytering kan ske desto lägre blir rekryteringskostnaderna.

³⁷ Jobbchansen avser andelen av samtliga i ett visst tillstånd föregående kvartal som blev sysselsatta aktuellt kvartal.

5.3 Regeringens strategi för högre sysselsättning

Vid regeringsskiftet 2006 var det stora problemet att allt för få personer arbetade och att möjligheterna till arbete var ojämnt fördelade mellan olika grupper.³⁸ En indikation på detta var att antalet personer som uppbar ersättning vid arbetslöshet och sjukdom samt ekonomiskt bistånd mätt som helårsekvivalenter, hade ökat trendmässigt sedan 1970-talet (se diagram 5.11).³⁹

Diagram 5.11 Personer (mätt som helårsekvivalenter) som mottar ersättning från vissa trygghetssystem



Anm.: Utfall 1970–2008, prognos 2009–2012.
Källa: Egna beräkningar.

Den ekonomiska krisen i början av 1990-talet hade förvärrat situationen ytterligare genom att många människor då slogs ut från arbetsmarknaden. Vid regeringsskiftet 2006, knappt 15 år efter 1990-talskrisen, hade arbetsmarknaden ännu inte återhämtat sig. Arbetslösheten hade inte återgått till de nivåer som gällde innan krisen (se diagram 5.4). I slutet av 1990-talet ökade sjukskrivningarna till historiskt höga nivåer samtidigt som den successiva ökningen av antal personer med sjuk- och aktivitetsersättning fortsatte. Denna utveckling skedde trots att det allmänna hälsotillståndet hade förbättrats. Sjuk-

frånvaron varierade dessutom väsentligt mellan olika delar av landet på ett sätt som ofta sammanföll med arbetsmarknadsläget.

Vidare var vid regeringsskiftet 2006 möjligheterna till arbete ojämnt fördelade mellan olika grupper, detta är dessvärre fortfarande fallet (se avsnitt 5.2.2).

5.3.1 Regeringens långsiktiga strategi för ökad sysselsättning

När regeringen tillträdde 2006 var således den i särklass viktigaste uppgiften att varaktigt öka sysselsättningen genom åtgärder som minskar sjukfrånvaron och arbetslösheten samt ökar arbetskraftsdeltagandet. En viktig uppgift var också att förbättra arbetsmarknadssituationen för grupper med en svag förankring på arbetsmarknaden. Politiken har inneburit en kombination av åtgärder som stimulerar arbetsutbudet och arbetskraftsefterfrågan och förbättrar matchningen mellan arbetssökande och lediga platser. Denna kombination av åtgärder är nödvändig för att politiken så snabbt som möjligt ska få avsedd effekt på sysselsättningen.

Utbudsstimulerande åtgärder i fokus

Särskild fokus har lagts på åtgärder som ökar arbetsutbudet, eftersom erfarenheterna visar att det är utbudet som på lång sikt bestämmer sysselsättningen. Den viktigaste reformen har varit jobbskatteavdraget som har stärkt drivkrafterna till arbete genom att göra det mer lönsamt att arbeta. Jobbskatteavdragets tre första steg bedöms öka den varaktiga sysselsättningen med omkring 70 000 personer. Andra viktiga åtgärder för att öka arbetsutbudet har varit förändringar i arbetslöshets- och sjukförsäkringen. Sammantaget har jobbskatteavdraget och förändringarna inom arbetslöshets- och sjukförsäkringen bidragit till att arbetsutbudet stärkts och att långa tider utan arbete motverkats. Reformerna inom arbetslöshetsförsäkringen och jobbskatteavdraget har också syftat till att förbättra lönebildningen.

Regeringen har vidare lagt om arbetsmarknadspolitiken. Arbetsförmedlingen har fått ett tydligare uppdrag att förmedla arbete och de konjunkturberoende programmen har fått en tydligare inriktning mot att söka arbete. De ar-

³⁸ I Budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1 Förslag till statsbudget, finansplan, m.m., avsnitt 1.4) beskrivs regeringens syn på de väsentliga problemen på arbetsmarknaden mer ingående.

³⁹ Med helårsekvivalenter avses det antal personer som under ett år försörjs av ett ersättningsystem med full ersättning. Exempelvis blir två personer som under ett år är halvtidssjukskrivna tillsammans en helårsekvivalent.

betsmarknadspolitiska resurserna riktas i större utsträckning till dem som har störst behov. Möjligheterna att delta i arbetsmarknadspolitiska program utan att inverkar på antalet ersättningsdagar i arbetslöshetsförsäkringen har avskaffats. Dessutom har möjligheterna att få en ny ersättningsperiod i arbetslöshetsförsäkringen utan att uppfylla ett nytt arbetsvillkor tagits bort.

Det finns flera skäl till att denna inriktning på arbetsmarknadspolitiken är långsiktigt gynnsam. Erfarenheten är att jobbsökaraktiviteter relativt effektivt kortar ned arbetslöshetstiderna jämfört med andra åtgärder. Den tidigare möjligheten att delta i arbetsmarknadspolitiska program utan att antalet ersättningsdagar i arbetslöshetsförsäkringen minskade bidrog både till att förlänga arbetslöshetstiderna och minska effektiviteten i programmen.

Kompletterande efterfrågestimulerande åtgärder nödvändiga

För att de utbudsstimulerande åtgärderna snabbt ska få avsedd effekt är det också nödvändigt med åtgärder som stimulerar efterfrågan på personer som står långt från arbetsmarknaden. För att stärka konkurrenskraften på arbetsmarknaden för personer som varit utan arbete i minst ett år finns nystartsjobb. Erfarenheter visar nämligen att subventionerade anställningar är den insats som har störst effekt på sannolikheten att efter insatsen få ett arbete till rådande lönestruktur. En negativ bieffekt av subventionerade anställningar är dock att de kan ge upphov till s.k. undanträngning, dvs. andra anställningar minskar när fler får lönesubventionerade anställningar. Men genom att rikta nystartsjobben till personer som står långt från arbetsmarknaden leder nystartsjobben till fler kompetenta sökanden på sikt och därmed till en varaktigt högre sysselsättning.

De åtgärder som vidtagits för att stärka grupper med relativt svag förankring på arbetsmarknaden har till stor del handlat om att öka arbetsgivarnas benägenhet att rekrytera ur dessa grupper (se särskild ungdomssatsning nedan). För äldre utgör den viktigaste åtgärden nedsättningen i arbetsgivaravgifterna. Äldre kan dessutom få nystartsjobb i maximalt tio år, vilket är dubbelt så lång tid som för personer i åldern 25–54 år. För utrikes födda finns under de första

åren i Sverige instegsjobb och regeringen har också vidtagit åtgärder för att stärka valideringen av utländsk utbildning och annan yrkeskompetens. För att få fler personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga i arbete har regeringen ökat resurserna till lönebidrag och Samhall.

Åtgärder för att förbättra matchningen

Även åtgärder som förbättrar matchningen mellan arbetssökande och lediga platser ökar sysselsättningen. Arbetsförmedlingens tydligare uppdrag att förmedla jobb och de arbetsmarknadspolitiska programmens tydligare inriktning mot ökad sökaktivitet syftar till att förbättra matchningen.

Regeringens satsning på unga

Regeringen har utarbetat en särskild strategi för att hantera den sedan länge höga ungdomsarbetslösheten. Utgångspunkten har varit det faktum att ungdomars arbetslöshetsperioder ofta är korta men att de negativa arbetsmarknadsrelaterade effekterna blir varaktiga för dem som inte lyckas etablera sig på arbetsmarknaden. Särskilt allvarig bedöms situationen vara för unga som saknar grundskole- eller gymnasieexamen. Erfarenheten har visat att det är mycket svårt att nå framgång med arbetsmarknadspolitiska program riktade till ungdomar, då de ofta leder till inlåsning och minskad sökaktivitet. Regeringen har därför, med den i sammanhanget relativt framgångsrika danska ungdomssatsningen som förebild, introducerat jobbgarantin för unga. Syftet med jobbgarantin är att unga ska få jobb eller söka sig till det reguljära utbildningssystemet. Detta uppnås genom en stram ersättningsnivå, aktiva förmedlingsinsatser, tydliga krav, aktiveringsåtgärder och incitament till utbildning. På sikt bedömer regeringen att en väl fungerande grund- och gymnasieskola är en av de viktigaste åtgärderna för att förbättra arbetsmarknadssituationen för unga. Utbildningssystemet reformeras därför nu i syfte att öka inslaget av yrkesutbildningar i gymnasieskolan, vilket förväntas minska antalet avhopp. I syfte att öka arbetskraftsefterfrågan har regeringen sänkt arbetsgivaravgiften för unga. Dessutom kan unga få nystartsjobb efter sex månader utan arbete.

Regeringen har också förenklat för arbetsgivarna att anställa någon på tillfälliga kontrakt, vilket särskilt gynnar unga på arbetsmarknaden.

5.3.2 Regeringens strategi i kristider

Den ekonomiska krisen slår hårt mot arbetsmarknaden. Mellan andra kvartalet 2008 och andra kvartalet 2009 har sysselsättningen minskat med 99 000 personer och arbetslösheten ökat med 116 000 personer. Sysselsättningen bedöms stabiliseras runt årsskiftet 2010/2011. År 2011 beräknas sysselsättningen ha minskat med drygt 300 000 personer jämfört med 2008 till följd av krisen. Bedömningen är att ungefär 75 000 av dessa 300 000 personer, riskerar att stå utan arbete under långt tid framöver. Bedömningen innebär således att arbetslösheten under lång tid kan komma att ligga kvar på en betydligt högre nivå än före krisen, s.k. persistens. Regeringens krisstrategi syftar till att motverka denna utveckling. I fördjupningsrutan Varför tenderar arbetslösheten att bita sig fast? i avsnitt 1 diskuteras olika förklaringar till hur persistens kan uppstå.

Krisåtgärder förstärker och kompletterar den långsiktiga politiken

Flera av regeringens långsiktiga reformer är betydelsefulla även när arbetskraftsefterfrågan viker kraftigt till följd av en lågkonjunktur, eftersom de bidrar till att förbättra arbetsmarknadens anpassningsförmåga och på sikt också skapar fler jobb. I en kraftig lågkonjunktur med fallande sysselsättning och stigande arbetslöshet är det dock nödvändigt att vidta kompletterande åtgärder som bidrar till att färre personer drabbas av arbetslöshet och som motverkar persistens.

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

Stimulera efterfrågan och dämpa fallet i sysselsättningen

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

I propositionen Åtgärder för jobb och omställning (prop. 2008/09:97) presenterade regeringen direkt jobbskapande åtgärder samt åtgärder för omställning. De direkt jobbskapande åtgärderna rörde en permanent skattereduktion vid reparation, om- och tillbyggnad, det s.k. ROT-avdraget, och en resursförstärkning till infrastrukturinvesteringar. Syftet med åtgärderna är bl.a. att stimulera arbetskraftsefterfrågan och därmed upprätthålla sysselsättningen och tillvarata lediga resurser.

I 2009 års ekonomiska vårproposition ökade regeringen statsbidraget till kommunerna. Höjda statsbidrag bidrar på ett effektivt sätt till att dämpa nedgången i sysselsättning i kommunsektorn samtidigt som de grundläggande välfärdstjänsterna som kommunsektorn tillhandahåller upprätthålls.

Åtgärder för att motverka persistens

Regeringens politik för att motverka persistens handlar till stor del om åtgärder som förbättrar konkurrenskraften bland de arbetslösa. Det handlar också om åtgärder som stärker de ekonomiska incitamenten att söka och acceptera jobberbjudanden.

För att öka kostnadseffektiviteten bör åtgärder för omställning huvudsakligen riktas till personer som blir eller har varit arbetslösa en tid snarare än till dem som drabbas av varsel. Avsnitt 5.2.1 visade att även om varsel indikerar hög arbetslöshet ökar arbetslösheten främst av andra skäl, som t.ex. att tidsbegränsat anställda inte får sina anställningar förlängda och till följd av att arbetslöshetstiderna överlag stiger. Omkring två miljoner arbetstagare omfattas av omställningsavtal som träder in vid varsel och uppsägning. Avtalen innehåller en rad åtgärder såsom ekonomiskt stöd, intensifierad förmedlingsverksamhet, utbildning och stöd vid start av egen näringsverksamhet.

De arbetsmarknadspolitiska resurserna bör riktas både till personer med korta arbetslös-

hetstider, för att förhindra att fler blir långtidsarbetslösa, och till långtidsarbetslösa, i syfte att stärka deras konkurrenskraft om jobben.

Stödet till korttidsarbetslösa ges framför allt genom åtgärder som stödjer och uppmuntrar dem som förlorar jobbet att fortsätta söka arbete. Sådana åtgärder har visat sig vara effektiva i att korta arbetslöshetstiderna. Det är också viktigt att erbjuda praktikplatser till personer som är i behov av att förstärka kompetensen eller upprätthålla kontakten med arbetslivet. Det är vidare centralt att personer som är i behov av utbildning söker sig till det reguljära utbildningssystemet. För att stärka konkurrenskraften hos personer med långa arbetslöshetstider är det viktigt att värna kvaliteten i jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar. Nystartsjobben fyller här också en viktig funktion.

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

I 2009 års ekonomiska vårproposition förstärktes även åtgärderna till korttidsarbetslösa. Tillsammans med de tidigare insatserna i propositionen Åtgärder för jobb och omställning omfattar insatserna i årsgenomsnitt för 2009 31 500 platser för intensifierad arbetsförmedling, 21 600 praktikplatser samt 3 600 platser i yrkesnivå.

I propositionen Åtgärder för jobb och omställning förstärktes också konkurrenskraften hos personer med långa arbetslöshetstider genom att kompensationen till arbetsgivare i nystartsjobben fördubblades. I 2009 års ekonomiska vårproposition utökades antalet platser i jobb- och utvecklingsgarantin samt jobbgarantin för unga med omkring 26 000 platser i årsgenomsnitt för 2009. För 2010 bedöms antalet deltagare i garantierna öka med 90 000 personer jämfört med beräkningen i Budgetpropositionen för 2009.

5.4 Indikationer på om regeringens reformer har avsedd effekt

Regeringen bedömer att det hittills vidtagna strukturella åtgärderna samt de strukturella åtgärder som föreslås i denna proposition, ökar sysselsättningen på lång sikt med 125 000 personer. Därutöver bidrar krisåtgärderna, vid sidan av jobbskatteavdraget, till att minska krisens effekter på den sysselsättning som är förenlig med stabil inflation och ekonomisk balans med 25 000 personer. På lång sikt är det dock enbart det strukturella reformerna som har betydelse för sysselsättningen. Kriståtgärderna bidrar till att överbrygga krisen och bidrar därmed till att arbetsmarknaden återhämtar sig snabbare. Den tidigare gjorda bedömningen av de långsiktiga effekterna av regeringens politik ligger fortfarande fast, men bedöms, till följd av krisen, nu få fullt genomslag något senare. Eftersom majoriteten av reformerna är utbudsstimulerande åtgärder bedöms huvuddelen av sysselsättningsökningen komma när arbetskraftsefterfrågan tagit fart. Regeringens bedömning baseras på den forskning som finns kring effekterna av olika åtgärder som t.ex. förändringar i skatter, socialförsäkringar eller inom arbetsmarknadspolitiken. Eftersom kunskapen om effekterna är långt från fullständig är bedömningarna naturligtvis osäkra. Det gäller i synnerhet hur snabbt effekterna av politiken realiserar.

Både för regeringen, riksdagen och andra bedömare är det av vikt att följa upp om de reformer regeringen genomför får avsedd effekt, bl.a. för att det ger möjlighet att upptäcka om politiken behöver kompletteras eller ändra inriktning. Det är emellertid en mycket komplicerad uppgift att särskilja effekterna av reformerna från andra faktorer som också påverkar sysselsättning, sjukfrånvaro eller arbetslöshet.

Ett sätt att bedöma effekterna av politiken på t.ex. antal personer i arbete eller arbetslösheten är att separera effekterna av strukturella och konjunkturella faktorer, dvs. att försöka uppskatta hur arbetsmarknaden skulle ha utvecklats i frånvaro av konjunktursvängningar. Strukturella förklaringsfaktorer kan t.ex. vara den demografiska utvecklingen eller regeringens reformer.

Ett annat sätt att få indikationer på om politiken har avsedd effekt är att undersöka om politiken har genomslag mer indirekt dvs. genom s.k. kedjor av indikatorer. Till exempel avser reformerna inom arbetslöshetsförsäkringen att

bidra till varaktigt högre sysselsättning genom att reformerna ökar sökaktiviteten och sannolikheten att acceptera ett jobberbjudande. Genom att följa hur sökaktiviteten utvecklats erhålls således en indirekt indikation på hur den varaktiga sysselsättningen påverkats.

Nedan redovisas analyser som på olika sätt indikerar om regeringens politik haft avsedd effekt. Först beskrivs ett konjunkturrensat mått på antalet personer som får ersättning från vissa ersättningsystem, de s.k. helårsekvivalenterna.⁴⁰ Utvecklingen av antalet helårsekvivalenter indikerar indirekt måluppfyllelse, dvs. varaktig ökning av sysselsättningen, eftersom antalet personer som mottar ersättningar för arbetslöshet och sjukdom när effekten av konjunkturen rensats bort varierar med den varaktiga sysselsättningen. Därefter följer en fördjupad uppföljning av effekterna av regeringens reformer inom sjukförsäkringen och arbetsmarknadspolitiken. Detta görs huvudsakligen genom att använda indirekta mått och s.k. kedjor av indikationer. En detaljerad redovisning av regeringens reformer och satsningar inom sjukförsäkringsområdet och arbetsmarknadspolitiken återfinns i denna propositione (prop. 2009/10:1 utg.omr. 10 respektive utg.omr. 14).

Strukturella och konjunkturrensade variationer i transfereringsmottagandet

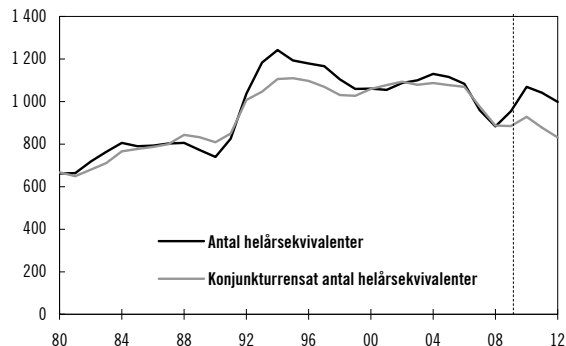
I 2009 års ekonomiska vårproposition redovisades för första gången hur antalet personer som får ersättning från vissa ersättningsystem, mätt som helårsekvivalenter, utvecklas i frånvaro av konjunktursvängningar.

I diagram 5.12 redovisas den faktiska utvecklingen av antalet personer som får ersättningar från trygghetssystemen mätt som antalet helårsekvivalenter (heldragen linje) samt ett konjunkturrensat mått, eller den strukturella nivån, på antalet helårsekvivalenter (streckad linje).⁴¹ Skillnaden mellan den heldragna linjen

och den streckade linjen mäter konjunkturrensad betydelse för antalet helårsekvivalenter.

Diagram 5.12 Personer (mätt som helårsekvivalenter) som mottar ersättning från vissa trygghetssystem

Tusental



Ann.: Utfall 1989–2008, prognos 2009–2012.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

De resultat som presenteras i diagram 5.12 tyder på att minskningen av antalet helårsekvivalenter mellan 2006 och 2008 huvudsakligen (ca 80 procent) berodde på strukturella faktorer (det syns i diagrammet genom att linjerna mer eller mindre sammanfaller under denna tidsperiod). Det kan finnas flera olika strukturella förklaringsfaktorer bakom denna utveckling, t.ex. demografiska förändringar och regeringens reformer. Strukturella faktorer tycks vara särskilt betydelsefulla för att förklara minskningen i antalet helårsekvivalenter i ohälsa. Sannolikt har t.ex. attitydförändringar och en effektivare sjukskrivningsprocess bidragit till detta. Däremot tycks minskningen av antalet personer som fick någon ersättning från de arbetslöshetsrelaterade systemen mellan 2006 och 2008 huvudsakligen bero på den goda konjunkturutvecklingen.

Under en lågkonjunktur ökar antalet individer i ersättningsystemen och det finns en uppenbar risk att den konjunkturrensade höga arbetslösheten får bestående effekter. Diagram 5.12 visar att under 1990-talskrisen blev de varaktiga effekterna allvarliga; det konjunkturrensade måttet på helårsekvivalenterna följer i stor utsträckning den faktiska utvecklingen. I samband med 1990-talskrisen ökade den strukturella nivån på antalet helårsekvivalenter med drygt 200 000 personer.

Mellan åren 2009 och 2012 förväntas en ökning av det totala antalet personer, mätt som helårsekvivalenter, som får någon form av ersättning från ohälsa- och arbetslöshetsrelaterade system. Det är till stor del ett resultat av att konjunkturberoende program beräknas öka med ca 150 000 helårsekvivalenter samt att personer

⁴⁰ De ersättningar som avses är sjuk- och rehabiliteringspenning, sjuk- och aktivitetsersättning, arbetslöshetsersättning, ersättning vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska program samt ekonomiskt bistånd.

⁴¹ För att få fram ett konjunkturrensat mått på antalet helårsekvivalenter beräknas hur de olika trygghetssystemen skulle utvecklas givet ett normalt resursutnyttjande på arbetsmarknaden.

som får arbetslöshetsersättning beräknas öka med ca 90 000 helårsekvivalenter t.o.m. 2012. Ökningen av antalet helårsekvivalenter är således i hög utsträckning kopplad till den kraftiga inbromsningen på arbetsmarknaden.

Den kraftiga lågkonjunkturen bedöms leda till en långvarig ökning av arbetslösheten (s.k. persistens, se avsnitt 5.2.1), vilket i diagram 5.12 syns som en ökning i det konjunktrensade måttet på helårsekvivalenterna de närmaste åren.⁴² Till skillnad från 1990-talet bedöms dock inte de negativa strukturella effekterna bli lika omfattande. Förklaringar till detta står dels att finna i att arbetsmarknadens funktionssätt har förbättrats, dels i att krisåtgärder vidtagits. Utan regeringens åtgärder bedöms således de negativa strukturella effekterna av konjunkturedgången bli större.

Ett utvecklingsarbete pågår

Antalet personer som mottar ersättningar från olika ersättningssystem, mätt som helårsekvivalenter, är bara ett indirekt mått på måluppfyllelse. Mer direkta mått på om sysselsättningen varaktigt ökat fås t.ex. genom att följa utvecklingen av antalet personer i arbete samt det totala antalet arbetade timmar. Det är emellertid en komplicerad uppgift att finna väldefinierade konjunktrensade mått på dessa storheter. I forskningen råder inte någon enighet kring vilka statistiska modeller och metoder som bör användas.

I Regeringskansliet pågår ett utvecklingsarbete kring konjunktrensade variabler (redan i dag konjunktrensas antalet sysselsatta och det totala antalet arbetade timmar). Utgångspunkten är att metoderna för konjunktrensning ska vara transparenta och replikerbara. Stor vikt läggs även vid att variablerna ska kunna följas upp kontinuerligt och med kort eftersläpning. De ska också kunna användas i prognosarbetet.

⁴² I bedömningen av utvecklingen av helårsekvivalenterna har hänsyn tagits till tidigare reformer, det stimulanspaket som lades fram i propositionen Åtgärder för jobb och omställning (prop. 2008/09:96), 2009 års ekonomiska vårproposition (prop. 2008/09:100) samt de förslag regeringen lägger i denna proposition.

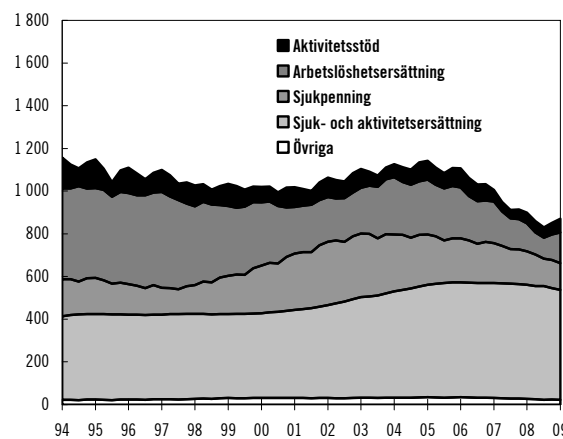
Indikationer på om reformerna inom sjukförsäkringen har avsedd effekt

Det här avsnittet diskuterar huvudsakligen indikationer på om reformerna inom sjukförsäkringen har avsedd effekt. Eftersom arbetslöshets- och sjukförsäkringen till viss del har fungerat som kommunicerande kärl (se avsnitt 5.3) diskuteras också ersättningar vid arbetslöshet, dvs. arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd. I detta avsnitt används den nya transfereeringsstatistiken (se appendix) vilket innebär att ersättningsmottagandet mäts i antal personer och inte som i det tidigare avsnittet i antalet helårsekvivalenter.

Antalet personer med ersättning från något av trygghetssystemen uppgick under första kvartalet 2009 till drygt 870 000 personer (se diagram 5.13).⁴³ Det är en uppgång med knappt 20 000 personer sedan sista kvartalet 2008. Fortfarande är dock antalet ersatta personer i trygghetssystemen betydligt mindre än under åren i mitten av 2000-talet eller under 1990-talskrisen då över 1,1 miljoner personer fick ersättning.

Diagram 5.13 Personer som mottar ersättning från olika trygghetssystem

Tusental



Källa: Statistiska centralbyrån.

Under perioden 2006 till 2008 var utvecklingen mycket gynnsam och antalet arbetslösa och sjukskrivna minskade med omkring 200 000 personer. Det försämrade arbetsmarknadsläget som

⁴³ Ersättning till unga som deltar i arbetsmarknadspolitiska program ingår i nuläget inte, men ska göra det på sikt. Ersättningen är ny och Försäkringskassan kan ännu inte leverera uppgifter om denna ersättning till Statistiska centralbyrån.

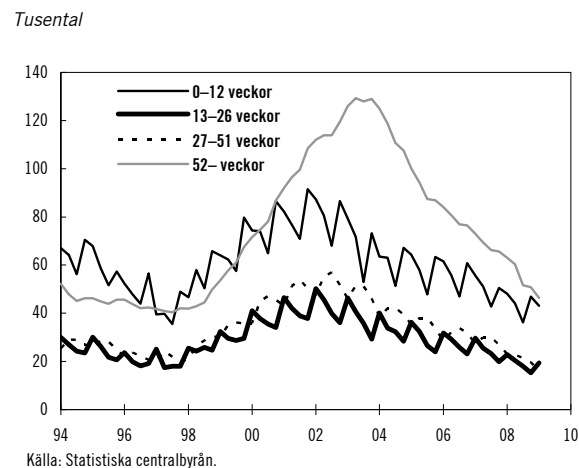
inleddes hösten 2008 har inneburit att antalet personer med arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd har ökat, men antalet personer är fortfarande betydligt mindre (drygt 100 000 personer färre) än under 2005.

Diagram 5.14 tyder på att antalet personer med sjukpenning har blivit färre, och dessutom har ersättningsperioderna blivit allt kortare sedan 2004. Speciellt stor är minskningen i antal personer som fått sjukpenning i mer än ett år. Minskningen i antal personer som får sjukpenning beror både på ett minskat inflöde och på ett ökat utflöde.

Inflödet till sjukskrivning kommer nästan uteslutande från de som är sysselsatta. Bara en liten andel utgörs av de som är arbetslösa. Denna andel har också minskat trendmässigt under många år (se diagram 5.15). Detta kan dels förklaras av en gynnsam utveckling på arbetsmarknaden, dels av den regeländring som gjordes 2003, som innebar att ersättningen vid arbetslöshet och sjukdom harmoniserades för arbetslösa personer.⁴⁴

Ungefär samtidigt som de nya sjukförsäkringsreglerna infördes den 1 juli 2008 ökade utflödet bland de långa sjukfallen (mer än ett år) markant. Utflödet har dessutom legat kvar på den högre nivån sedan dess.⁴⁵ Det antyder att regeländringarna haft avsedd effekt även om det inte kan uteslutas att andra faktorer har bidragit till den gynnsamma utvecklingen, t.ex. regeringens andra reformer inom sjukförsäkringen, attitydförändringar och en gynnsam demografisk utveckling.

Diagram 5.14 Personer med sjukpenning fördelat på sjukdomslängd



De flesta personer som lämnar sjukpenningssystemet går tillbaka till arbetsmarknaden. Omkring 10 procent av de sjukskrivna går över till arbetslöshetsförsäkringen eller sjuk- och aktivitetsersättning och ytterligare en liten andel blir ålderspensionärer. Andelen personer som går från sjukpenning till arbetslöshetsersättning har minskat. En ännu större minskning kan noteras i andelen som går till sjuk- och aktivitetsersättning: från ca 25 procent 2004 till ca 5 procent andra kvartalet 2009 (se diagram 5.15).

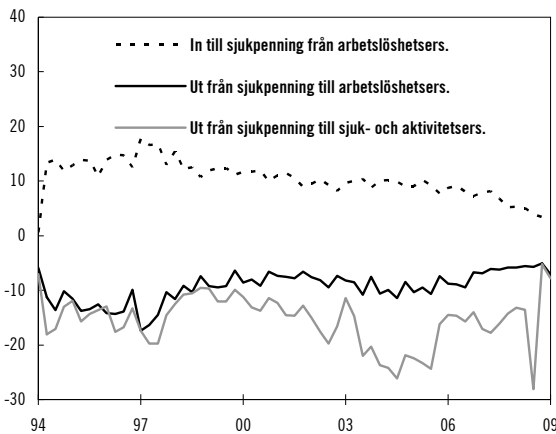
En anledning till att andelen personer som övergår från sjukpenning till sjuk- och aktivitetsersättning minskat är sannolikt de nya reglerna i sjukförsäkringen eftersom minskningen är särskilt markant runt den tidpunkt då de nya reglerna trädde i kraft. Det kan bero på att Försäkringskassan gjorde en stor genomgång av inkomna ärenden innan de nya reglerna infördes. Några säkra slutsatser kan dock inte dras utan utvecklingen måste även fortsättningsvis följas noggrant.

⁴⁴ Förändringen innebar mer konkret att sjukpenningstaket för de arbetslösa sänktes så att ersättningen vid sjukdom inte kan bli högre än individens arbetslöshetsersättning.

⁴⁵ Försäkringskassan, Månadsrapport – sjukförsäkringen, juni 2009.

Diagram 5.15 Nybeviljade sjukfall som kommer från andra ersättningsystem som andel av det totala inflödet och andel avslutade sjukfall som går till andra ersättningsystem av det totala utflödet, per kvartal

Procent



Anm.: Negativa tal mäter andelen personer med sjukpenning som lämnar sjukpenningssystemet.

Källa: Statistiska centralbyrån.

I stort sett förklarar utflödet från sjukpenningssystemet inflödet till sjuk- och aktivitetsersättning, dvs. de flesta har haft sjukpenning innan de får sjuk- och aktivitetsersättning.

Utflödet från sjuk- och aktivitetsersättning har ökat framförallt på grund av pensionsavgångarna i den stora 40-talistgenerationen. I takt med att pensionsavgångarna avtar och att den tidsbegränsade sjukersättningen fasas ut kommer utflödet att avta igen.

Sammantaget betyder förändringarna i in- och utflöde till sjuk- och aktivitetsersättning att antalet personer med sjuk- och aktivitetsersättning minskat med 25 000 personer sedan 2007 till i genomsnitt drygt 500 000 personer det första kvartalet 2009. Satt i relation till befolkningen är inflödet sjuk- och aktivitetsersättning nu den lägsta sedan 1970-talet.⁴⁶

Utöver reformerna i sjukpenningssystemet har även en rad åtgärder genomförts i syfte att underlätta återgången till arbetslivet för personer med sjuk- och aktivitetsersättning. En viktig åtgärd är en ökad samverkan mellan Försäkringskassan och andra viktiga aktörer inom rehabiliteringsområdet. Samverkan med Arbetsförmedlingen omfattar personer med sjuk- och aktivitetsersättning och sjukskrivna anställda som behöver byta jobb. Resultaten är positiva; om-

kring 38 procent av deltagarna 2007 har återvänt till arbete eller utbildning.

Regeringen har också vidtagit åtgärder för att de människor som beviljats en varaktig sjukersättning ska få en andra chans att komma tillbaka till arbetslivet. Den 1 januari 2009 trädde en ny lagstiftning i kraft som innebär att personer med en icke tidsbegränsad sjukersättning får möjlighet att arbeta till viss del utan att sjukersättningen omprövas. Effekterna av denna regeländring kommer dock inte att innebära ett ökat utflöde från sjuk- och aktivitetsersättning eftersom dessa personer får behålla delar av ersättningen.

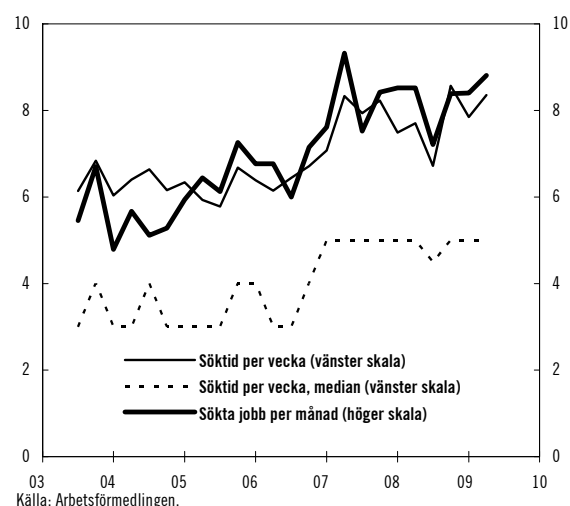
Indikationer på om regeringens arbetsmarknadspolitik har avsedd effekt

Det tar sannolikt längre tid innan de arbetsmarknadspolitiska reformerna får genomslag på sysselsättningen jämfört med t.ex. reformerna inom sjukförsäkringen. En orsak är att åtgärderna inom arbetsmarknadspolitiken riktas till grupper som saknar arbete och i stor utsträckning till personer som står långt från arbetsmarknaden. Arbetslösa som stått utan arbete under lång tid kan behöva stöd i sitt sökarbete samtidigt som deras kompetens och yrkeskunskaper troligen behöver stärkas.

Diagram 5.16 Genomsnittlig sökaktivitet samt medianen på söktid för arbetslösa och programdeltagare

Timmar per vecka

Antal jobb per månad



Källa: Arbetsförmedlingen.

Det finns en rad indirekta indikationer på att arbetsmarknadspolitiken verkar i rätt riktning. Enligt statistik från Arbetsförmedlingen har sök-

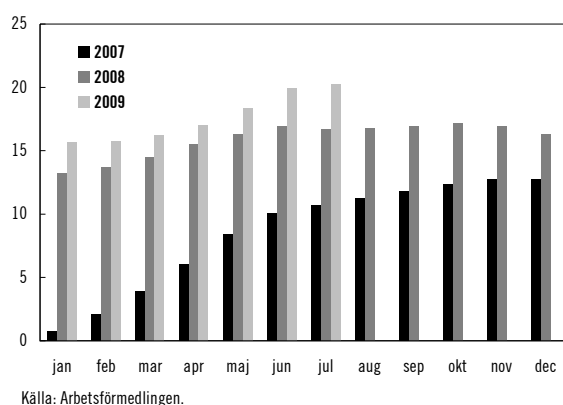
⁴⁶ Försäkringskassan, Månadsrapport – sjukförsäkringen, juni 2009.

aktiviteten ökat sedan hösten 2006 och aktiviteten låg kvar på den högre nivån under de två första kvartalen 2009, trots det bistra läget på arbetsmarknaden (se diagram 5.16). Det gäller både det genomsnittliga antalet timmar per vecka som de arbetslösa söker arbete samt det genomsnittliga antalet jobb per månad de söker.

Ytterligare en indikation på att politiken bidrar till högre sysselsättning är att allt fler får nystartsjobb.⁴⁷ Under andra halvåret 2008 låg antalet nystartsjobb relativt stabilt omkring 17 000. För att ytterligare stärka möjligheterna för långtidsarbetslösa att komma in på arbetsmarknaden fördubblades subventionen i nystartsjobben från och med den 1 januari 2009 vid anställning av personer som fyllt 26 år. Denna förstärkning verkar ha fått avsedd effekt. Under 2009 har antalet personer med nystartsjobb kontinuerligt ökat och i juli var drygt 20 000 personer anställda med nystartsjobb (se diagram 5.17).

Diagram 5.17 Kvarstående personer i nystartsjobb

Tusental



Statistik från Arbetsförmedlingen visar också att många som har nystartsjobb har en svag ställning på arbetsmarknaden. Av dem som hade ett nystartsjobb i slutet av juni 2009 uppgick den genomsnittliga inskrivningstiden vid Arbetsförmedlingen till mer än tre år (40 månader).

En potentiellt bekymmersam utveckling framgår i diagram 5.6 avsnitt 5.2 som visar utflödet från Arbetsförmedlingen till osubventionerade arbeten, fördelat efter inskrivningstid. Som

framgår av diagrammet ökade utflödet tydligt för samtliga grupper under andra halvan av 2006. Men för personer med relativt långa inskrivningstider började utflödet sedan att minska runt årsskiftet 2006/2007. Det relativt höga utflödet för gruppen med relativt kort inskrivningstid fortsatte emellertid under större delen av 2008. Det är i dag svårt att bedöma vad denna utveckling beror på. En troligt förklaring är att högkonjunkturen inneburit att personer som har goda förutsättningar att få ett arbete lämnar arbetslösheten och att det är personer med mycket små chanser att få jobb som blir kvar vid Arbetsförmedlingen. Vilket effekt utformningen av jobb- och utvecklingsgarantin har på chanserna att få jobb är ännu för tidigt att dra några slutsatser kring. Vad som talar emot att programmets utformning är en förklaring till den negativa utvecklingen är att utflödet tydligt vänder ned redan vid årsskiftet 2006/2007. Jobb- och utvecklingsgarantin trädde i kraft först den 2 juli 2007. Regeringen kommer även fortsättningsvis att följa utvecklingen mycket noga.

En indikation på att regeringens reformer verkar i riktning mot en varaktigt högre sysselsättning är att arbetskraftsdeltagandet är fortsatt relativt högt trots det kraftiga fallet i sysselsättningen (se avsnitt 5.2.1). Diagram 5.18 jämför hur arbetskraften utvecklats i nuvarande lågkonjunktur och under 1990-talskrisen. Av diagrammet framgår att arbetskraften inte bedöms minska närmelsevis lika mycket i nuvarande kris som under 1990-talskrisen.⁴⁸ Konjunkturinstitutet och Riksbanken gör liknande bedömningar.⁴⁹ Det är en positiv utveckling, eftersom det ger förutsättningar för att sysselsättningen tar fart när arbetskraftsefterfrågan vänder uppåt.

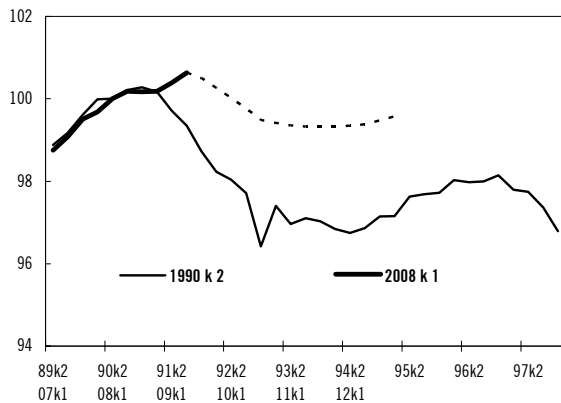
⁴⁷ I avsnitt 5.3.1 redogörs att subventionerade anställningar är den insats som har störst effekt på sannolikheten att efter insatsen få ett arbete till rådande lönestruktur. Någon utvärdering av nystartsjobben har dock ännu inte publicerats.

⁴⁸ Arbetskraften som andel av befolkningen har minskat något sista året, men även med detta mått är minskningen betydligt mindre än under 1990-talskrisen.

⁴⁹ Se Konjunkturinstitutets rapport Konjunkturläget augusti 2009 och Riksbankens rapport Penningpolitisk uppföljning september 2009.

Diagram 5.18 Arbetskraft (16–64 år) under nuvarande lågkonjunktur och under 1990-talskrisen

Index, sista kvartal innan recessionen inleds = 100



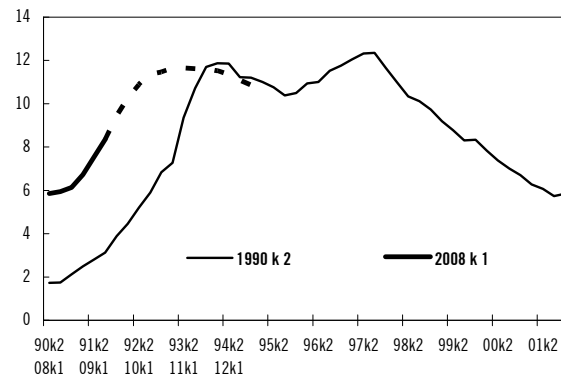
Anm.: Indexerade kvartalsförlopp, 16–64 år. Förklaringen avser kvartal då index = 100. Streckad linje avser egen prognos.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

I avsnitt 5.3 argumenterades för att regeringens långsiktiga politik inneburit att arbetsmarknaden har blivit mer anpassningsbar. Det innebär att den tid det tar för arbetsmarknaden att återhämta sig från en störning i arbetskraftsefterfrågan borde ha kortats ned, dvs. att graden av persistens i arbetslösheten har minskat. Diagram 5.19 illustrerar arbetslöshetens utveckling under nuvarande lågkonjunktur och under 1990-talet. Diagrammet visar att arbetslösheten bedöms öka till 1990-talets nivåer men från ett betydligt högre utgångsläge. Under 1990-talskrisen sexfaldigades arbetslösheten inom loppet av några år. Nu fördubblas arbetslösheten. En bidragande orsak till att arbetslösheten stiger är bedömningen att fler personer stannar kvar i arbetskraften, vilket i sig är mycket positivt. Av diagram 5.19 framgår också att regeringen bedömer att arbetslösheten vänder ned något långsammare än under 1990-talskrisens första del, en bedömning som delas av Konjunkturinstitutet. En bidragande orsak är att arbetskraftsdeltagandet inte förväntas minska lika mycket som under 1990-talskrisen. Om inga nya negativa makroekonomiska störningar inträffar bedöms arbetslösheten fortsätta ned efter 2012. Under 1990-talskrisen kom i stället arbetslösheten att återigen öka och den blev t.o.m. ännu högre under 1997 än under 1994. Det var en konsekvens av att de offentliga finanserna behövde saneras. I dag har Sverige i grunden sunda offentliga finanser och risken för en utveckling liknande den under 1990-talskrisen är mycket liten. Sammantaget bedömer regeringen i likhet med Konjunkturinstitutet att arbetsmarknadens anpassningsförmåga har blivit

bättre till följd av regeringens reformer, tidigare strukturella reformer samt en förbättrad lönebildning.

Diagram 5.19 Arbetslöshet (16–64 år) under nuvarande lågkonjunktur och under 1990-talskrisen

Procent av arbetskraften



Anm.: Kvartalsförlopp, 16–64 år. Förklaringen avser sista kvartal innan BNP började falla vid respektive recession. Streckad linje avser egen prognos.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Regeringens bedömning

I avsnitt 5.4 har diskuterats om regeringens vidtagna reformer har avsedd effekt, dvs. huruvida de bidrar till en varaktigt högre sysselsättning. Det är av naturliga skäl inte möjligt att redan nu dra några säkra slutsatser. Däremot är det möjligt att med hjälp av olika indikatorer bedöma om politiken verkar i rätt riktning.

Det är inte praktiskt möjligt att redovisa indikatorer som ger en fullständig bild av regeringens politik. I stället har avsnittet fokuserat på några centrala indikatorer. Sjukskrivningarna fortsätter att minska liksom antalet personer med sjuk- och aktivitetsersättning. Sökaktiviteten bland arbetslösa har ökat och antalet nystartsjobb blir allt fler. Arbetskraftsdeltagandet är fortsatt högt trots lågkonjturen. Detta indikerar att den varaktiga sysselsättningen på sikt kommer att öka. Det låga utflödet till arbete för personer med långa inskrivningstider är bekymmersamt, även om det sannolikt delvis förklaras av konjunkturutvecklingen. Regeringen avser att följa utvecklingen noga. Regeringens bedömning är att politiken är ändamålsenlig och politikens inriktning ligger därmed fast.

5.5 Åtgärder för högre sysselsättning i denna proposition

Målet att varaktigt öka sysselsättningen ligger fast. Därmed ligger även politikens långsiktiga inriktning fast. I denna proposition föreslår regeringen förstärkta åtgärder för att stimulera efterfrågan, dämpa fallet i sysselsättning samt motverka att arbetslösheten biter sig fast på höga nivåer.⁵⁰ Det överensstämmer med ovanstående riktlinjer för sysselsättningspolitiken i en djup lågkonjunktur. Åtgärderna kompletterar de åtgärder regeringen föreslog i propositionen Åtgärder för jobb och omställning (prop. 2008/09:97) samt i 2009 års ekonomiska vårproposition (prop. 2008/09:100).

Dämpa fallet i sysselsättning

För att direkt dämpa fallet i sysselsättning föreslås temporärt ökade statsbidrag till kommuner och landsting. Kommunerna och landstingen står för ca 25 procent av sysselsättningen. Den djupa lågkonjunkturen sätter denna sektor i ekonomin under stark press eftersom den fallande sysselsättningen leder till vikande skatteintäkter. Det är både kostnadseffektivt och nödvändigt att motverka en tillfällig sysselsättningsnedgång i denna sektor. Ökade statsbidrag till kommuner och landsting motverkar uppsägningar och att kommunsektorn därigenom tvingas föra en procyklisk politik. Genom att motverka neddragningar i kommunerna ökar också möjligheter att tillhandahålla välfärdstjänsterna på rimlig nivå under krisens akuta skede.

För att tillvarata lediga resurser inom byggsektorn föreslås ytterligare resurser till den statliga infrastrukturen. Dessa resurser kan användas för insatser inom både väg- och järnvägsområdet i syfte att dämpa sysselsättningsnedgången och förbättra landets infrastruktur vilket på sikt skapar förutsättningar för en varaktigt hög sysselsättning.

Regeringen föreslår också ett fjärde jobbskatteavdrag (se även diskussion nedan), sänkt skatt för pensionärer samt en höjning av bostadstilläg-

get för personer med sjuk- och aktivitetsersättning. Dessutom föreslås en sänkning företagarnas egenavgifter. Jobbskatteavdraget och sänkningen av företagarnas egenavgifter bidrar till att öka den varaktiga sysselsättningen. De andra åtgärderna motiveras av att de är fördelningspolitiskt riktiga. En positiv effekt av samtliga åtgärder är att de stimulerar efterfrågan i ekonomin genom att hushållens disponibla inkomster blir högre, och därmed dämpas fallet i sysselsättning.

Motverka persistens

Förstärkning av jobbskatteavdraget

För att motverka att krisen leder till en varaktigt lägre sysselsättning föreslås att jobbskatteavdraget förstärks. Som diskuterades ovan stimulerar jobbskatteavdraget efterfrågan i ekonomin, vilket i sin tur dämpar fallet i sysselsättning. Jobbskatteavdraget är också välmotiverat genom att det upprätthåller arbetsutbudet, både på kort och lång sikt. Anledningen är bl.a. att jobbskatteavdraget gör arbete mer lönsamt och därmed bidrar till att öka sökaktiviteten bland personer som står utan arbete.

Sammantaget medför därför jobbskatteavdraget att sysselsättningen tar fart snabbare. Jobbskatteavdraget har också en långsiktigt gynnsam fördelningspolitisk profil eftersom den disponibla inkomsten ökar mest, procentuellt sett, i hushåll med relativt låga inkomster.

Behov av ökad aktivering av arbetslösa

Arbetsmarknadspolitikens viktigaste uppgift under lågkonjunkturen är att förhindra att fler blir långtidsarbetslösa samtidigt som konkurrenskraften bland dem som varit utan arbete under lång tid upprätthålls.

Stödet till korttidsarbetslösa föreslås därför volymmässigt öka med huvudsakligen samma inriktning som angavs i propositionen Åtgärder för jobb och omställning samt i 2009 års ekonomiska vårproposition. Resurserna ska ytterligare fokuseras på fler praktikplatser och på att sökaktiviteten upprätthålls på en god nivå. Dessutom föreslås en ny aktiveringsinsats Lyft inom statliga och kommunala bolag och verksamheter och ideella organisationer med viss verksamhet. Aktiveringsinsatsen ska vara inom miljö, skogsvård, kulturarvet, omsorg och skola. Åtgärden syftar till att arbetslösa ska upprätthålla kontakten med arbetslivet samtidigt som den kan ses

⁵⁰ I avsnitt 6 beskrivs hur åtgärderna bedöms påverka den makroekonomiska utvecklingen.

som en investering i vår miljö och omsorg. För att säkerställa implementering och antalet platser i Lyft avser regeringen att ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att tillsätta en förhandlingsperson. Denna person, som ska ingå i Arbetsförmedlingens organisation, kommer att ha till uppgift att informera och förhandla fram aktiveringsplatser.

Stödet för långtidsarbetslösa föreslås även fortsättningsvis inriktas på att erbjuda plats i jobb- och utvecklingsgarantin, i jobbgarantin för ungdomar samt genom nystartsjobb. I syfte att säkerställa kvaliteten i jobb- och utvecklingsgarantin kommer fler deltagare att erbjudas aktiverings- och utbildningsinsatser. Den nya aktiveringsinsatsen Lyft och arbetsmarknadsutbildning ska även kunna erbjudas till deltagare i garantierna.

För att kunna bibehålla kvaliteten i Arbetsförmedlingens verksamhet när arbetslösheten förväntas stiga kraftigt föreslår regeringen förstärkta resurser till Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen föreslås även tillföras resurser med anledning av sjukförsäkringsreformen (se nedan).

Insatser för ungdomar

För att bekämpa ungdomsarbetslösheten föreslås intensifierade förmedlingsinsatser och fler insatser inom jobbgarantin för ungdomar. Nya insatser inom jobbgarantin inkluderar den nya aktiveringsåtgärden (Lyft), stöd till start av näringsverksamhet svenska för invandrare (sfi) och arbetslivsinriktad rehabilitering. Det ska också bli möjligt att delta i jobbgarantin för ungdomar på deltid för att under resterande tid studera inom den kommunala vuxenutbildningen. Deltagarna i jobbgarantin ges också möjlighet att studera sfi på deltid samtidigt som de resterande tid deltar i andra aktiviteter inom jobbgarantin. Som ett komplement till den utbildning som erbjuds inom jobbgarantin för ungdomar idag föreslås också en extra studiemotiverande insats för arbetslösa ungdomar som inte avslutat sin gymnasieutbildning. Insatsen innebär fler utbildningsplatser inom folkhögskolorna. Även det utökade antalet platser inom det reguljära utbildningssystemet som diskuteras nedan syftar till att förbättra kompetensen och arbetsmarknadssituationen för unga. Sammantaget ligger dessa åtgärder väl i linje med den ungdomsstrategi regeringen

har utarbetat och som i det längre perspektivet syftar till bland annat ett bättre fungerande utbildningssystem. På sikt är en väl fungerande skola den bästa åtgärden för att förbättra arbetsmarknadssituationen för unga.

Temporära utbildningsinsatser

En tillfällig satsning på utbildning bidrar också till att motverka persistens på flera olika sätt. En effekt är att utbildning leder till att de som utbildat sig får högre produktivitet och därmed blir mer anställningsbara. Utbildning kan också vara ett sätt att undkomma stigmatiserande arbetslöshet. Det senare innebär att även om utbildningen i sig inte påverkar individens produktivitet, så upprätthåller den individens chanser att senare få ett arbete. Så kan t.ex. vara fallet om arbetsgivare anser att lång tid i arbetslöshet, korrekt eller felaktigt, indikerar att en person är mindre kompetent än en person som inte varit arbetslös lika länge men som i övrigt har likvärdiga meriter. Ytterligare en effekt av utbildning är att jobbchanserna för de arbetslösa som inte utbildar sig ökar. Orsaken är att sysselsättningen på kort sikt är mer eller mindre given och när fler personer väljer att utbilda sig minskar arbetslösheten. När arbetskraftsefterfrågan vänder uppåt igen är det dock viktigt att människor inte stannar kvar i olika åtgärder utan söker arbete för att undvika flaskhalsproblem och överhettning.

Regeringen föreslår därför i denna proposition en tillfällig ökning av antalet utbildningsplatser inom såväl komvux, yrkesvux, yrkeshögskolan, som universitet och högskola.

Snabbare etablering på arbetsmarknaden för nyanlända invandrare

En stor potential för att snabbt öka arbetskraftsutbudet finns inom gruppen utrikes födda och en förbättrad integration på arbetsmarknaden är därför central. Regeringen inför ett nytt system för att uppnå en snabbare etablering på arbetsmarknaden för nyanlända invandrare. Det reformerade systemet innebär bl.a. att en ersättning införs som stärker individens incitament både att aktivt delta i aktiviteter och att arbeta vid sidan av etableringsaktiviteter och att Arbetsförmedlingen får en tydligare roll och ett samordnande ansvar för att påskynda den nyanländes etablering.

Vägen tillbaka till arbete förbättras

Till följd av sjukförsäkringsreformen kommer ca 54 000 personer att lämna sjukförsäkringen under 2010 på grund av att deras dagar med sjukpenning eller tillfällig sjukersättning tar slut. Många av dessa beräknas då i stället behöva stöd av arbetsförmedlingen. Regeringen föreslår därför åtgärder som sammantaget ökar möjligheterna till en återgång till arbete för dessa personer. En person vars dagar tagit slut men som på grund av sjukdom uppenbarligen inte kan påbörja eller delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program ska kunna få fler dagar med ersättning från sjukförsäkringen. Det kan exempelvis handla om personer som vårdas på sjukhus eller motsvarande.

För att säkerställa ett särskilt stöd från Arbetsförmedlingen till personer som lämnar sjukförsäkringen införs ett nytt arbetsmarknadspolitiskt introduktionsprogram som syftar till att kartlägga den enskildes förutsättningar och behov av insatser. Programmet varar i längst tre månader och efter programmet föreslås en möjlighet att snabbare kvalificera sig till jobb- och utvecklingsgarantin. För att bredda vägarna tillbaka till arbete för personer med en funktionsnedsättning som innebär nedsatt arbetsförmåga föreslår regeringen vidare att resurserna till gruppen ökas. Regeringen föreslår också ett antal åtgärder för att det ska bli lättare för personer som varit frånvarande från arbetsmarknaden på grund av sjukdom att kunna få tillgång till arbetslöshetsersättning. Vidare föreslås att personer som deltar i arbetsmarknadspolitiska program som längst ska kunna vara sjukfrånvarande med bibehållen ersättning i en månad. Personer som på grund av sjukdom lämnat introduktionsprogrammet, jobb- och utvecklingsgarantin eller jobbgarantin för ungdomar ska ha möjlighet att inom 12 månader återinträda i motsvarande arbetsmarknadspolitiska program när han eller hon tillfrisknat.

5.6 Det fortsatta arbetet

Regeringens långsiktiga reformarbete har förbättrat arbetsmarknadens funktionssätt och därmed skapat förutsättningar för en varaktig högre sysselsättning. Den ekonomiska krisen har dock föranlett kraftfulla kompletterande åtgärder

i syfte att dämpa fallet i sysselsättningen och minska risken för att arbetslösheten biter sig fast på höga nivåer under lång tid. Trots dessa åtgärder är det oundvikligt att konjunkturedgången får allvarliga återverkningar på arbetsmarknaden. Särskilt oroande är risken att arbetslösheten når höga nivåer samt att människor slås ut från arbetsmarknaden mer eller mindre permanent. Det är därför viktigt att fortsätta följa utvecklingen på arbetsmarknaden med en bred uppsättning indikatorer som snabbt kan upptäcka en sådan utveckling samt ha en beredskap för att på olika sätt anpassa politiken. Regeringens bedömning är att det är fortsatt viktigt att följa arbetsmarknadsutvecklingen för grupper med en svag förankring på arbetsmarknaden samt att följa arbetsmarknadens anpassningsförmåga, t.ex. i termer av yrkesmässig och geografisk rörlighet.

Analysen i avsnitt 5.2.2 ger inga indikationer på att äldre personer (55–74 år) och personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga hittills har drabbats hårdare av krisen än andra. Äldre personer som förlorar sina arbeten möter emellertid en svår arbetsmarknadssituation. Långtidsarbetslösheten är hög och risken för att de lämnar arbetskraften med avtalspension eller via sjukskrivning och sjuk- och aktivitetsersättningar är hög. Erfarenheterna från 1990-talskrisen visar också att äldre personer som blev arbetslösa under krisen fick betydligt svagare förankring på arbetsmarknaden under lång tid än yngre personer som blev arbetslösa. Det är mycket viktigt att motverka ett tidigt utträde från arbetsmarknaden bland äldre. I avsnitt 10 visas att en ökad genomsnittlig utträdesålder är en av de viktigaste vägarna att gå för att säkerställa hållbarheten i de offentliga finanserna. Regeringen kommer att följa utvecklingen för äldre och övriga relativt svaga grupper noga och vid behov överväga kompletterande åtgärder.

Personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga är en grupp med stora svårigheter på arbetsmarknaden. Kunskapen om denna grupps arbetsmarknadsrelaterade problem är dock mycket bristfällig. Det är svårt att med tillgänglig information och statistik följa och analysera gruppens arbetsmarknadssituation. Av detta skäl har regeringen initierat arbeten som syftar till att förbättra kunskapsläget och regeringen avser

att återkomma med förslag på indikatorer för att följa arbetsmarknadsläget för denna grupp.

Den ekonomiska krisen har hittills drabbat regioner och yrkesgrupper ojämnt. Det beror bl.a. på att vissa branscher drabbats särskilt hårt av den ekonomiska krisen och att dessa branscher är koncentrerade till vissa regioner och yrkeskategorier (t.ex. inom fordonsindustrin). En konsekvens av detta kan bli att regionala och yrkesmässiga obalanser byggs upp eller förstärks. Jobbskatteavdraget, satsningar på intensifierad förmedlingsverksamhet samt på reguljär utbildning och arbetsmarknadsutbildning syftar till att motverka en sådan utveckling. Det är dock viktigt att följa hur rörligheten på arbetsmarknaden utvecklas framöver för att vid behov motverka att arbetslösheten biter sig kvar i de regioner och branscher som drabbats extra hårt. Detta gäller både den yrkesmässiga och den geografiska rörligheten. I detta sammanhang blir det dessutom viktigt att följa upp Arbetsförmedlingens arbete med att öka den yrkesmässiga och geografiska rörligheten.

BNP är nu på väg att stabiliseras och förväntas öka något under 2010. Läget på arbetsmarknaden bedöms däremot förvärras under 2010 och återhämtningen i sysselsättningen väntas först under 2011. Läget är dock svårbedömt och det kan ta både kortare och längre tid innan återhämtningen börjar. Det gäller därför att ha en beredskap för detta. Om arbetskraftsefterfrågan vänder uppåt snabbare än förväntat är det viktigt att än snabbare minska åtgärdsvolymerna till korttidsarbetslösa och ungdomar än vad som nu förutses i prognosen. I en förbättrad konjunktur riskerar annars insatserna att göra mer skada än nytta genom att "låsa in" deltagarna i olika program när det mest ändamålsenliga är ett fokus på jobbsökande. Antagligen kommer dock fler att stå längre från ett arbete efter än före krisen. Regeringen följer utvecklingen noga. Om i stället återhämtningen tar längre tid måste en beredskap finnas för att ytterligare krisåtgärder kan behövas.

Appendix

Målen för sysselsättningspolitiken

Det övergripande målet för politiken

I Budgetpropositionen för 2008 slog regeringen fast att sysselsättningspolitikens viktigaste uppgift är att öka den sysselsättningsnivå som är förenlig med stabil inflation och ekonomisk balans i övrigt (den s.k. varaktiga sysselsättningen). Målsättningen innebär att det är sysselsättningsnivån i genomsnitt över en konjunkturcykel som ska öka.

En sysselsättningspolitik för ökad välfärd

Sysselsättningspolitiken kan bidra till att förbättra välfärden och välfärdens fördelning genom åtgärder som gör att fler människors kompetens och vilja att arbeta tas tillvara på bästa sätt. Det handlar bl.a. om åtgärder som ökar antalet personer som arbetar men också åtgärder som ökar antalet arbetade timmar bland dem som redan arbetar.

För att bedöma vilka åtgärder som är prioriterade är det viktigt med ett beslutsunderlag som besvarar tre frågeställningar. Regeringen måste ha kunskap om vilka de väsentliga problemen på arbetsmarknaden är som håller nere den varaktiga sysselsättningen. Det är dessutom viktigt att veta vilka åtgärder som kan antas lösa problemen på bästa sätt. Därtill behövs information om huruvida de åtgärder som genomförts är framgångsrika eller om politikens inriktning måste förstärkas eller läggas om.

Det kan tyckas självklart att prioriteringarna inom sysselsättningspolitiken måste bygga på en grundlig analys av dessa frågeställningar. Det har dock inte alltid skett och hittills inte heller varit möjligt eftersom kunskapen kring frågeställningarna är ofullständig. En av sysselsättningsramverkets huvuduppgifter är därför att på ett strukturerat sätt ge svar på dessa frågor.

Kvantitativa mål för sysselsättningspolitiken?

Rätt utformade kan mål, dock inte nödvändigtvis kvantifierade mål, för sysselsättningspolitiken bidra till att människors kompetens och vilja att arbeta tas tillvara på bästa sätt och därmed ge en högre välfärd. För det första genom att målen tydliggör avsikten och inriktningen på politiken. För det andra genom att väl formulerade mål underlättar för politiker och andra beslutsfattare att fokusera och styra åtgärderna mot de mest väsentliga problemen på arbetsmarknaden. För

det tredje genom att tydliga mål underlättar uppföljning och utvärdering av politiken.

Regeringen bedömer att det övergripande målet för politiken inte bör kompletteras med explicita siffersatta mål för enskilda indikatorer, t.ex. för sysselsättningsgrad eller arbetslöshet. Tidigare erfarenheter av sådana kvantitativa mål inom sysselsättningspolitiken har visat att de kan vara problematiska och leda politiken fel (se mer detaljerad redogörelse i Budgetpropositionen för 2008).

Regeringens bedömning är också att utvecklingen på arbetsmarknaden måste bevakas med en bred uppsättning indikatorer som beskriver arbetsmarknadssituationen för hela befolkningen i arbetsför ålder. Det innebär bl.a. indikatorer som följer utvecklingen av såväl sysselsättning, arbetslöshet som sjukfrånvaro, samt indikatorer som beskriver vad personer utanför arbetskraften har för huvudsaklig verksamhet. Det blir visserligen mer komplicerat att följa upp om politiken har avsedd effekt men en bred ansats har betydligt större potential att identifiera väsentliga problem på arbetsmarknaden och att på ett ändamålsenligt sätt följa upp om politiken leder till varaktigt högre sysselsättning.

Rätt utformade kan en fördel med kvantitativa mål vara att de kan bidra till ökad tydlighet och därigenom till bättre fokus i politiken. För att sådana kvantitativa mål ska fungera ändamålsenligt krävs att de är preciserade utifrån sysselsättningspolitikens prioriterade områden och att måluppfyllelse inte kan nås genom att utnyttja egenheter i statistiken. Tidigare erfarenheter visar att detta har varit svårt att åstadkomma.

Regeringens satsningar på arbetsmarknadsstatistiken

En av de viktigaste statistikkällorna för att följa utvecklingen på arbetsmarknaden för hela befolkningen i arbetsför ålder är SCB:s arbetskraftsundersökningar (AKU). Sedan ett par år tillbaka pågår ett samarbete mellan Regeringskansliet och SCB som syftar till att vidareutveckla statistiken. Det är framför allt tre frågor som statistiken ska ge information om för att

utgöra ett bra beslutsunderlag för sysselsättningspolitiken:⁵¹

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

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

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

Dessa tre frågeställningar kan åskådliggöras med det s.k. AKU-trädet, som delar in befolkningen i arbetsför ålder i de olika tillstånden (se figur 1) enligt AKU:s definitioner.⁵²

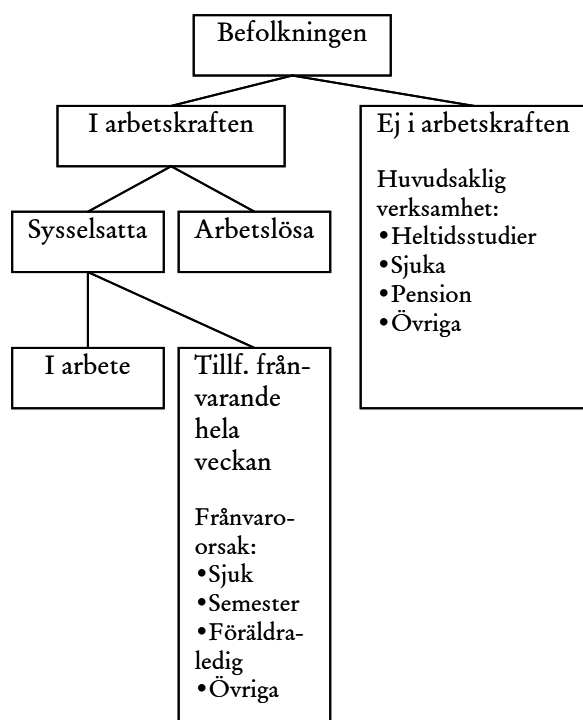
Samarbetet mellan Regeringskansliet och SCB har bl.a. resulterat i att SCB sedan november 2008 publicerar nya indikatorer på arbetsmarknadssituationen baserade på nuvarande urvalsstorlek i AKU⁵³. Regeringen har även tillfört SCB resurser för att utöka urvalet i AKU med 24 000 individer per kvartal från och med andra kvartalet 2009. Med hjälp av urvalsökningen blir det bl.a. möjligt att betydligt mer detaljerat än tidigare följa hur personer byter mellan olika arbetsmarknadstillstånd. Publiceringen av statistiken där hela det större urvalet används planeras ske från och med november 2009.

⁵¹ Se Budgetpropositionen för 2009 (Finansplanen, appendix 1) för en mer utförlig beskrivning av frågeställningarna.

⁵² För mer precisa definitioner hänvisas till SCB:s hemsida eller Budgetpropositionen för 2009 (Finansplanen, appendix 1).

⁵³ AKU är en intervjuundersökning som baserar sig på ett kvartalsvist urval om ca 64 000 personer. Intervjufrågorna avser individernas arbetsmarknadssituation.

Figur 1 Några centrala begrepp i AKU



Ytterligare ett utvecklingsarbetet har bedrivits tillsammans med SCB i syfte att förbättra statistiken över antalet personer som får ersättning från trygghetssystemen vid arbetslöshet och sjukdom.⁵⁴ Denna statistik ger information om arbetsmarknadssituationen, eftersom antalet ersättningsmottagare varierar med arbetsmarknadsläget. En fördel med transfereringsstatistiken är att den är totalräknad för hela befolkningen och det är därför möjligt att bryta ned statistiken på betydligt fler demografiska grupper och utbildningskategorier än AKU.⁵⁵ Transfereringsstatistiken har dock betydligt längre eftersläpning än AKU (två kvartal). Den nya statistiken levereras till Regeringskansliet varje kvartal för uppföljning och analys av

situationen på arbetsmarknaden. Statistiken kommer att publiceras löpande i den ekonomiska vårpropositionen samt i budgetpropositionen.

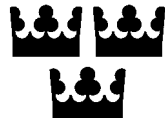
För mer information om arbetsmarknadsstatistiken och motiven till dessa satsningar, se 2009 års ekonomiska vårproposition (prop. 2008/09:100).

⁵⁴ De ersättningar som är av speciellt intresse för att beskriva arbetsmarknadssituationen är arbetslöshetsersättning, ersättning vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska program, sjuk- och rehabiliteringspenning samt sjuk- och aktivitetsersättning. Det är också önskvärt att inkludera ekonomiskt bistånd. Men eftersom bidraget ges till hushållet och det inte finns statistik kring varför hushållet behöver bidraget (t.ex. arbetslöshet) är det i nuläget inte möjligt att redovisa sådan statistik.

⁵⁵ Det är dock viktigt att komma ihåg att t.ex. ungdomar och utrikes födda som nyligen kommit till Sverige i mindre utsträckning än andra kvalificerar sig för ersättning.

6

Den makroekonomiska utvecklingen



6 Den makroekonomiska utvecklingen

Sammanfattning

- Den djupaste globala konjunkturedgången sedan 1930-talskrisen har drabbat den exportberoende svenska ekonomin hårt. På kort tid har svensk BNP fallit markant. Tillväxten bedöms bli kraftigt negativ 2009.
- En stabilisering av omvärldsefterfrågan, en expansiv finans- och penningpolitik samt en normalisering på finansmarknaderna bidrar till att BNP stabiliseras och börjar öka svagt 2010. Först 2011 väntas tillväxten ta fart.
- Läget på arbetsmarknaden försämras snabbt. Sysselsättningen faller kraftigt 2009 och 2010 för att stabiliseras kring årsskiftet 2010/2011. Arbetslösheten bedöms stiga till 11,6 procent 2011 för att därefter falla tillbaka.
- Den djupa lågkonjunkturen innebär att resursutnyttjandet faller kraftigt de närmaste åren. Resursutnyttjandet är mycket lågt under hela perioden 2009–2012.
- Det låga resursutnyttjandet medför att såväl löner som priser kommer stiga långsamt de närmaste åren.
- De åtgärder som regeringen genomfört och de som föreslås och aviseras i denna proposition bedöms bidra till att stimulera efterfrågan och dämpa fallet i sysselsättningen samt främja att sysselsättningen kan ta fart tidigare och kraftfullare när väl konjunkturen vänder uppåt.
- Jämfört med bedömningen i 2009 års ekonomiska vårproposition bedöms fallet i BNP 2009 bli större. Återhämtningen förutses bli något starkare samtidigt som riskbilden för

den ekonomiska utvecklingen i Sverige och i omvärlden har skiftat från att ha dominerats av negativa risker till att vara mer balanserad.

I detta avsnitt redovisas prognosen för den ekonomiska utvecklingen i Sverige och omvärlden till och med 2012.⁵⁶ Dessutom analyseras två alternativa scenarier för den ekonomiska utvecklingen framöver.

Tabell 6.1 Nyckeltal, nuvarande prognos och prognos i 2009 års ekonomiska vårproposition inom parentes

Procentuell förändring om annat ej anges

	2009	2010	2011	2012
BNP	-5,2 (-4,2)	0,6 (0,2)	3,1 (2,4)	3,8 (4,0)
Sysselsatta ¹	-2,6 (-2,8)	-3,5 (-3,3)	-0,5 (-1,0)	0,9 (0,6)
Arbetade timmar	-3,9 (-4,4)	-1,5 (-2,3)	0,3 (-0,6)	0,2 (-0,2)
Produktivitet	-1,3 (0,3)	2,1 (2,5)	2,7 (3,1)	3,6 (4,2)
Arbetslöshet ²	8,8 (8,9)	11,4 (11,1)	11,6 (11,7)	10,9 (11,3)
Timlön ³	3,1 (3,3)	2,0 (2,2)	1,9 (2,2)	2,3 (2,5)
KPI ⁴	-0,4 (-0,4)	0,4 (0,3)	0,8 (0,8)	1,8 (1,5)

¹ 15–74 år.

² I procent av arbetskraften, 15–74 år.

³ Mätt enligt konjunkturlönestatistiken.

⁴ Årsgenomsnitt.

Källa: Egna beräkningar.

⁵⁶ I arbetet med denna prognos har information som fanns tillgänglig till och med den 21 augusti beaktats. Prognosen är baserad på nu gällande regler och på av regeringen aviserade förslag till riksdagen, inklusive förslag i denna proposition. I bilaga 2 redovisas prognosens siffermässiga innehåll i detalj.

6.1 Internationell och finansiell ekonomi

Tecken på en stabilisering i världsekonomin

Världsekonomin befinner sig i en djup lågkonjunktur. I flera av världens ledande industrinationer har BNP fallit kraftigt sedan hösten 2008.

Under andra kvartalet 2009 stabiliserades dock BNP-utvecklingen i världens ledande industrinationer, och därmed även i den globala ekonomin som helhet. Stabiliseringen kan förklaras av en förbättrad situation på finansmarknaderna, en fortsatt expansiv penning- och finanspolitik samt allmänt mer positiva framtidsförväntningar och minskad oro bland både företag och hushåll. Även världshandeln har under våren 2009 börjat visa tecken på stabilisering efter att tidigare ha fallit kraftigt.

En bidragande faktor till att fallet i världsekonomin har bromsat in är att BNP-tillväxten i Kina har utvecklats i god takt under våren och sommaren 2009. Bakom uppgången ligger bland annat stora statsunderstödda investeringar i infrastruktur. Kina bedöms bli en viktig faktor i konjunkturvändningen genom att landets import fortsätter att öka de närmaste åren, vilket i sin tur stärker produktionen i andra länder.

Under hösten 2009 och vintern 2010 väntas dock global BNP-tillväxt hållas tillbaka något till följd av influensapandemin (se fördjupningsrutan "Makroekonomiska effekter av influensapandemin"). Som en effekt blir global BNP-tillväxt marginellt lägre under 2009 och 2010 än om influensapandemin inte inträffat.

Den finansiella krisen har dämpats betydligt

Regeringar och centralbanker i ett stort antal länder har genom aktiv finans- och penningpolitik bidragit till att mildra effekterna av den finansiella krisen och minska risken för världsdepression. Sedan början av oktober 2008 har den Europeiska centralbanken sänkt räntan från 4,25 till 1 procent medan den amerikanska centralbanken har sänkt räntan från 2 procent till intervallet 0–0,25 procent. De låga räntorna väntas bestå under stora delar av 2010 och först mot slutet av året förväntas centralbankerna börja höja styrräntorna.

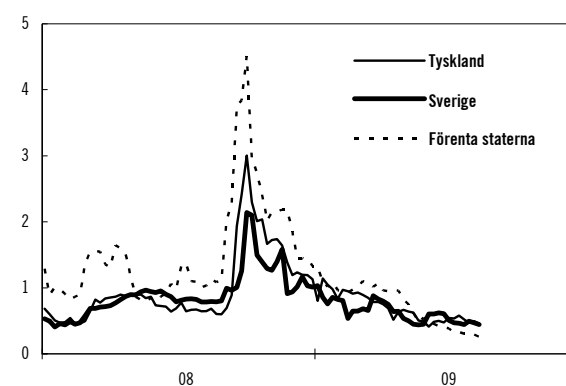
Som ett led i bekämpningen av den finansiella krisen har centralbankerna i en del länder även

köpt olika instrument på obligationsmarknaderna för att underlätta kreditförsörjningen och den allmänna situationen på de finansiella marknaderna.

Sammantaget har situationen på finansmarknaderna förbättrats kraftigt sedan hösten 2008, och fortsatt att förbättras under våren och sommaren 2009. Skillnaden mellan den ränta bankerna betalar när de lånar av varandra på interbankmarknaden och räntan på statsskuldväxlar – den så kallade TED-spreaden – har till exempel minskat (se diagram 6.1), och ligger nära nivåer som kan anses normala för en lågkonjunktur.

Diagram 6.1 TED-spreadar i Tyskland, Sverige och Förenta staterna

Procentenheter



Källa: Reuters.

Trots att läget på finansmarknaderna har förbättrats väntas svåra prövningar framöver. Exempelvis förväntas flera banker redovisa ytterligare kreditförluster både i Förenta staterna och i euroområdet. Det är delvis en effekt av finanskrisen men också en konsekvens av den djupa lågkonjunkturen.

Stigande börskurser och tecken på mer stabila bostadsmarknader

Internationella börser föll kraftigt under hösten och vintern 2008, men har sedan i mars 2009 återtagit en större del av nedgången, vilket troligtvis speglar den minskade risken för världsdepression och i övrigt förbättrade framtidsförväntningar.

Den finansiella krisen började med problem på den amerikanska bolånemarknaden och har sedan orsakat försvagningar på bostadsmarknaderna i många andra OECD-länder. I Förenta staterna finns det dock alltför tecken på att bostadsmarknaden håller på att stabiliseras. Ett

tecken är att antalet sålda hus per månad och antalet nybyggnationer inte längre minskar. Ett annat exempel är att prisfallet på bostäder väntas avta i slutet av 2009.

I euroområdet är bilden av bostadsmarknaden mer splittrad. Stora problem har uppstått i länder som Spanien och Irland medan prisnedgångarna i exempelvis Tyskland än så länge har varit små.

Ekonomi i Förenta staterna vänder uppåt

Tecknen på en stabilisering av den amerikanska ekonomin blir allt fler. Företagen har lyckats reducera sina stora lager, och i takt med att neddragningarna av produktionen planat ut har även sysselsättningsfallet dämpats. I kombination med den successiva stabiliseringen på bostads- och finansmarknaderna har detta lett till att stämningläget bland både företag och konsumenter har förbättrats, om än från låga nivåer. Denna utveckling väntas fortsätta och leda till en försiktig konsumtionsdriven återhämtning 2010. En återhämtning i Förenta staterna bedöms vara av stor betydelse för den globala ekonomins utveckling.

Även om det finns flera tecken på en stabilisering av ekonomin i Förenta staterna är bedömningen att återhämtningen kommer att ske långsamt. De amerikanska hushållens behov av att öka sitt långsiktiga sparande, fallande förmögensvärden samt den mycket svaga utvecklingen på arbetsmarknaden och av disponibelinkomsten, kommer att verka dämpande på konsumtionen och därmed på den ekonomiska återhämtningen. Vidare ligger kapacitetsutnyttjandet på en mycket låg nivå, vilket hämmar investeringarna. Flera faktorer som verkar dämpande på återhämtningen är den fortsatt svaga omvärldsefterfrågan, fortsatt strama lånevillkor samt avtagande draghjälp från finanspolitiken.

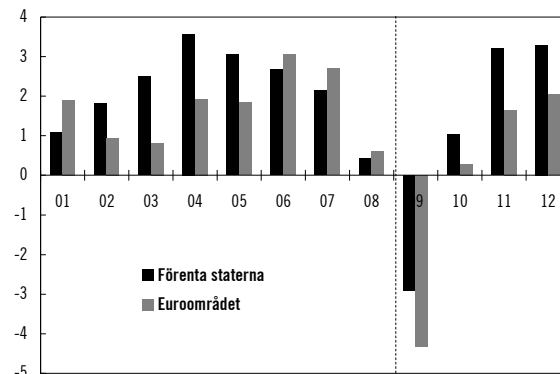
Sammantaget väntas därför återhämtningen i Förenta staterna bli relativt utdragen jämfört med tidigare konjunkturcykler. I Förenta staterna väntas BNP börja öka under andra halvåret 2009. Under andra halvåret 2010 väntas BNP växa snabbare än potentiell tillväxt, vilket innebär att de lediga resurserna i ekonomin successivt minskar.

Långsam återhämtning i euroområdet

Euroområdet ligger senare i konjunkturcykeln än Förenta staterna. Hushållens konsumtion dämpas bl.a. av hög och stigande arbetslöshet och minskade förmögensvärden. Företagens investeringar tyngs av att kapacitetsutnyttjandet ligger på en mycket låg nivå, men också av fortsatta svårigheter att få krediter.

Diagram 6.2 BNP-tillväxt i Förenta staterna och euroområdet

Procentuell förändring



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

Flera av medlemsländerna, exempelvis Spanien och Italien, har också en svag internationell konkurrenskraft, eftersom de under flera år har haft höga löneökningstakter i kombination med låg produktivitetstillväxt. Den tidigare överproduktionen av bostäder i Spanien väntas också dämpa byggandet under många år framöver. Samtidigt bedöms Tyskland, som varit hårt drabbat av nedgången i den internationella handeln, gynnas av uppgångarna i Asien och Förenta staterna.

Beroende på det låga kapacitetsutnyttjandet kan företagen i euroområdet möta den ökade efterfrågan utan stora investeringar och nyanställningar. Följaktligen väntas en fortsatt mycket svag utveckling på arbetsmarknaden, och därmed även av hushållens inkomster, under hela 2010.

I euroområdet väntas BNP falla 2009 till följd av lägre investeringar och konsumtion. BNP väntas sedan öka långsamt under hela perioden fram till och med 2012 (se diagram 6.2). En starkt bidragande orsak till att utvecklingen väntas bli svagare än under tidigare återhämtningar är att en förhållandevis stor andel av arbetslösheten bedöms bli persistent, dvs. arbetslösheten blir kvar på en högre nivå än före krisen.

Kronan förstärks från en svag nivå

Positiva konjunktursignaler samt förbättrade finansiella förhållanden har under sommaren 2009 lett till att den svenska kronan stärkts kraftigt. Kronan är dock fortfarande svag jämfört med situationen före finanskrisens mest kritiska skede under hösten 2008. Små valutor som den svenska kronan försvagas ofta vid oro på de finansiella marknaderna. För Sveriges del bidrar också osäkerheten om utvecklingen i de baltiska länderna till att kronan har försvagats. I takt med att de finansiella riskerna minskar och att konjunkturen förbättras de närmaste åren, bedöms kronan fortsätta att stärkas något.

6.2 Svensk efterfrågan och produktion

6.2.1 Efterfrågeutvecklingen

Svensk BNP på väg att stabiliseras

Den exportberoende svenska ekonomin drabbades hårt av kollapsen i världshandeln som följde i den globala finanskrisens spår. Samtidigt föll inhemsk efterfrågan när det blev allt svårare att låna och osäkerheten om det ekonomiska läget ökade.

Världsekonomin befinner sig fortfarande i en djup lågkonjunktur men under våren och sommaren har det kommit allt fler och tydligare tecken på att de finansiella marknaderna börjar fungera bättre och på att nedgången bromsar in, såväl i omvärlden som i Sverige.

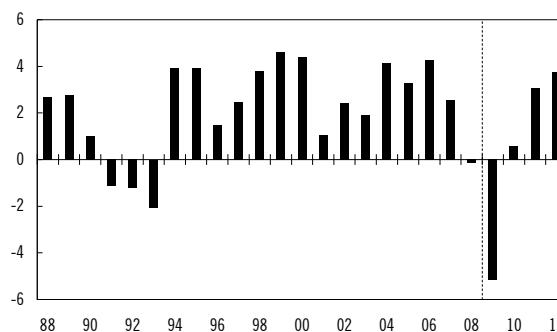
Förtroendeindikatorer för företag och hushåll visar att stämningläget i den svenska ekonomin fortfarande är svagare än normalt men att pessimismen minskat. Inköpschefsindex har stärkts och företagen väntar sig att ordergången ska ta fart. Sammantaget är bedömningen att BNP är på väg att stabiliseras. Under hösten ökar dock spridningen av influensapandemin i världen, vilket leder till att svensk BNP-tillväxt hålls tillbaka något det fjärde kvartalet 2009 och det första kvartalet 2010 (se fördjupningsrutan "Makroekonomiska effekter av influensapandemin").

För helåret 2009 beräknas svensk BNP falla med 5,2 procent (se diagram 6.3), vilket är den svagaste BNP-tillväxten sedan 1940. BNP-nivån

bedöms vara som lägst under första kvartalet 2010 för att därefter öka. Bakom uppgången ligger en stabilisering av efterfrågan från omvärlden och en expansiv finans- och penningpolitik.

Diagram 6.3 Svensk BNP

Procentuell förändring



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Återhämtningen väntas dock gå långsamt (se tabell 6.2). Den främsta anledningen är att lågkonjunkturen är global och att exportindustrin därmed inte kan dra igång den svenska ekonomin i samma utsträckning som den gjort under tidigare lågkonjunkturer, t.ex. under 1990-talskrisen. Det låga kapacitetsutnyttjandet i omvärlden hämmar dessutom svensk export som till stor del består av investeringsvaror och insatsvaror.

Även den inhemska efterfrågan utvecklas svagt. De automatiska stabilisatorerna och regeringens aktiva åtgärder för att stimulera efterfrågan dämpar krisens effekter på den inhemska efterfrågan. Men den djupa nedgången på arbetsmarknaden och den svaga utvecklingen av disponibelinkomsten begränsar den privata konsumtionen. Konjunkturedgången har också resulterat i ett mycket lågt kapacitetsutnyttjande som, i kombination med den fortsatt svaga efterfrågan från både svenska och utländska konsumenter, leder till att företagets investeringsbehov är begränsat. Tidigast i början av 2012 väntas BNP nå samma nivå som innan raset det fjärde kvartalet 2008.

Tabell 6.2 Försörjningsbalans

Utfall för 2008, prognos för 2009–2012

	Mdkr 2008	Procentuell volymförändring				
		2008	2009	2010	2011	2012
Hushållens konsumtion	1 467	-0,2	-1,8	1,2	3,0	3,4
Offentlig konsumtion	834	1,5	1,2	1,1	-0,3	-0,5
Staten	219	0,2	3,2	2,6	-0,3	-1,3
Kommunsektorn	615	2,0	0,5	0,5	-0,3	-0,2
Fasta bruttoinvesteringar	615	2,7	-16,6	-6,6	4,0	8,4
Lagerinvesteringar ¹	5	-0,6	-0,7	0,4	0,4	0,2
Export	1 711	1,8	-15,3	2,2	6,7	7,9
Import	1 477	3,0	-16,1	1,3	6,2	7,8
BNP	3 157	-0,2	-5,2	0,6	3,1	3,8
BNP, kalenderkorrigerad	3 154	-0,4	-5,1	0,3	3,1	4,2

¹ Lagerinvesteringarna är uttryckta som bidrag till BNP-tillväxt (procentenheter) och inte som procentuell volymförändring.

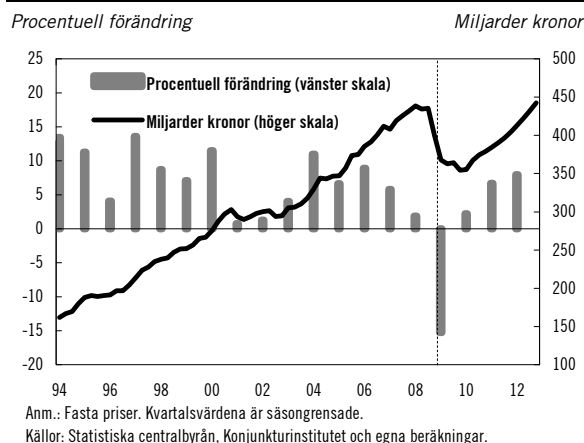
Anm.: Fasta priser.

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Ökad omvärldsefterfrågan drar upp exporten 2010

Efter att ha fallit kraftigt fjärde kvartalet 2008 och första kvartalet 2009 har exporten fortsatt att minska men i betydligt lugnare takt. Flera indikatorer tyder nu på att fallet i global BNP håller på att plana ut. Förtroendeindikatorer för svenska exportföretag har under våren och sommaren också successivt förbättrats och företagen rapporterar en viss ökning av exportorderingen.

Bedömningen är att exportvolymen blir som lägst vid årsskiftet 2009/2010 (se diagram 6.4). Under 2010 tar den svenska exporten fart i samband med att efterfrågan ökar i Sveriges viktigaste exportländer. Exporttillväxten får en viss draghjälp av kronan, som trots en successiv förstärkning är fortsatt relativt svag.

Diagram 6.4 Export

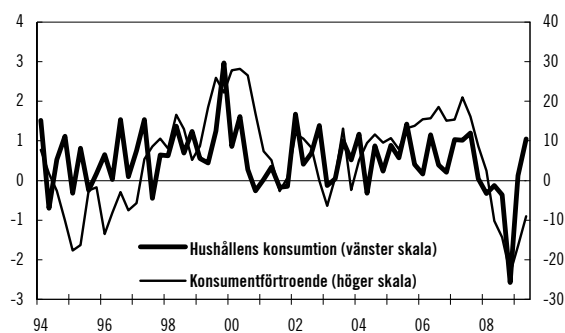
Att återhämtningen inte går snabbare beror på att en stor andel av svensk export består av in-satsvaror och investeringsvaror. Efterfrågan på sådana varor följer den globala investeringskonjunkturen, vilken väntas ta fart sent i konjunkturcykeln till följd av det låga kapacitetsutnyttjandet i omvärlden. En särskilt sen och utdragen återhämtning av investeringskonjunkturen väntas i euroområdet, som är mottagare av nästan hälften av Sveriges export. Tidigast under andra halvåret 2012 bedöms därför Sveriges exportvolym komma upp i samma nivå som innan raset i slutet på 2008.

Ljusare utsikter för hushållens konsumtion

Hushållens konsumtion minskade snabbt i slutet av 2008. Minskade förmögenhetsvärden på grund av fallande priser på finansiella tillgångar, stramare kreditvillkor och en allmän oro för den ekonomiska utvecklingen, ledde till att hushållen ökade sitt sparande. Under andra kvartalet 2009 har konsumtionen ökat i takt med att osäkerheten har minskat och hushållen har blivit mindre pessimistiska (se diagram 6.5). Även successivt lägre räntor och en återhämtning på börserna har gynnat konsumtionsutvecklingen.

Diagram 6.5 Hushållens konsumtion och konsumentförtroendet (CCI)

Procentuell förändring (jämfört med föregående kvartal) Nettotal



Anm.: I CCI representeras varje kvartal av sista månaden i kvartalet. Sista utfall är juni 2009.

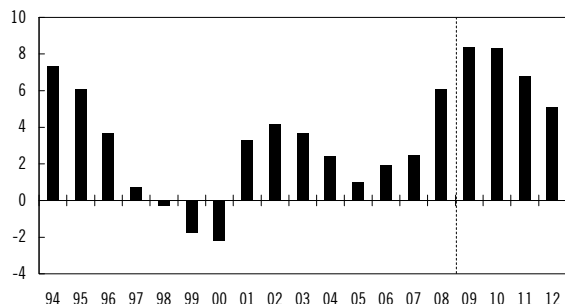
Källor: Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet.

Regeringens aktiva åtgärder som aviseras i denna proposition bidrar till att stimulera privat konsumtion genom att dämpa krisens effekter på hushållens disponibla inkomster. Ett fjärde steg i jobbskatteavdraget införs, skatten sänks för ålderspensionärer, egenavgifterna sänks och bostadstillägget för personer med aktivitets- och sjukersättning höjs. Utan dessa satsningar skulle den disponibla inkomsten öka med 0,4 procent 2010. Med de föreslagna åtgärderna ökar i stället den disponibla inkomsten med 1,2 procent. Det är dock fortfarande en relativt svag disponibelinkomstutveckling och detta, tillsammans med fortsatt oro för utvecklingen på arbetsmarknaden, innebär att den privata konsumtionen utvecklas svagt 2010.

Ljusare arbetsmarknadsutsikter, ett stärkt förtroende hos hushållen och fortsatt låga räntor gör att sparkvoten faller (se diagram 6.6) och konsumtionen tar fart under 2011 och 2012.

Diagram 6.6 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.

Offentlig konsumtion fortsätter öka 2009 och 2010

Kommunsektorns⁵⁷ konsumtion har ökat i god takt de senaste åren. Även 2009 och 2010 väntas kommunsektorns konsumtion att öka, dock i svagare takt. För kommunerna innebär utvecklingen av befolkningens ålderssammansättning en minskad efterfrågan på flera av kommunernas tjänster, såsom grundskola och gymnasieskola. För landstingen väntas däremot den demografiska utvecklingen innebära en ökad efterfrågan på hälso- och sjukvård. Eftersom konsumtionen till stor del bestäms av den demografiska utvecklingen får de tillfälliga statsbidrag som under 2009 och 2010 tillförs kommunsektorn relativt liten effekt på utvecklingen av konsumtionsvolymen.⁵⁸ Däremot påverkas sysselsättningen i kommuner och landsting positivt av statsbidragen.

År 2011 och 2012 bedöms kommunsektorns konsumtion att minska, framför allt till följd av det ansträngda ekonomiska läget inom kommuner och landsting.

Den statliga konsumtionen ökar starkt 2009 och 2010. Ökningen förklaras främst av regeringens aktiva satsningar på rättsväsendet, utbildning, infrastruktur och arbetsmarknadspolitik. Under 2011 och 2012 minskar statlig konsumtion något då en del av regeringens tillfälliga krisåtgärder fasas ut.

Investeringarna ökar först 2011

Investeringarna minskar kraftigt under hela 2009. Den mycket svaga efterfrågan i omvärlden och i Sverige ligger bakom fallet. Flertalet indikatorer tyder på att investeringarna fortsätter att minska även under 2010. Särskilt svag väntas utvecklingen bli för industrins investeringar. Industriföretagen har varit snabba med att anpassa produktionen till den svagare efterfrågan, vilket lett till att kapacitetsutnyttjandet inom industrin har fallit till en historiskt låg nivå (se diagram 6.7). Den stora mängden outnyttjade resurser

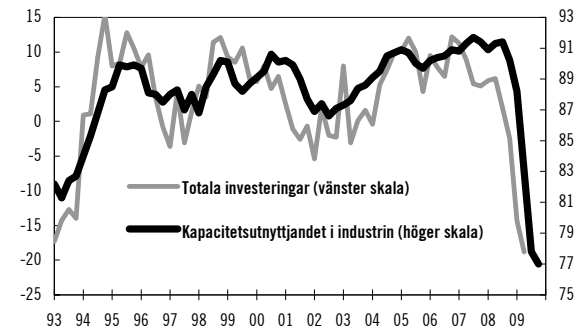
⁵⁷ Kommunsektorn består av kommuner, kommunförbund och landsting.

⁵⁸ Se beskrivning av prognosmetod i fördjupningsrutan "Ett nytt mått på offentlig konsumtion" i 2008 års ekonomiska vårproposition (prop. 2008/09:100 s. 90).

inom industrin tyder på ett begränsat investeringsbehov framöver.

Diagram 6.7 Kapacitetsutnyttjandet i industrin och totala investeringar

Procentuell förändring (jämfört med motsvarande kvartal föregående år) Procent

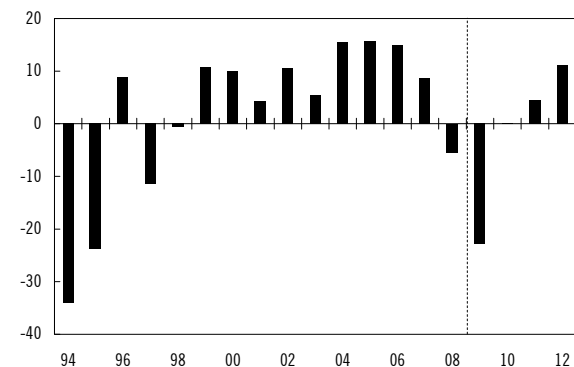


Anm.: Kapacitetsutnyttjandet är framskjutet två kvartal.
Källa: Statistiska centralbyrån.

Även bostadsinvesteringarna minskar kraftigt under 2009 (se diagram 6.8). Svårigheter att er-hålla finansiering hämmar fortfarande byggsektorn, men både nulägesbedömningen och förväntningarna på ett års sikt har blivit mer positiva under våren och sommaren. Bostadsinvesteringarna väntas därför stabiliseras under 2010. När finansieringsproblemen successivt avtar bidrar det låga ränteläget till ökade bostadsinvesteringar.

Diagram 6.8 Bostadsinvesteringar

Procentuell förändring



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Sammantaget minskar de totala investeringarna med 16,6 procent 2009 och 6,6 procent 2010. Investeringarna ligger sent i konjunkturcykeln och ökar först efter det att export och konsumtion tagit fart. Investeringarna ökar i god takt under 2011 och 2012 men på grund av det kraftiga raset under 2009 kommer investeringsvolymen i slutet av 2012 inte ha återhämtat sig till nivån före krisen.

Fortsatt lageravveckling

I början av hösten 2008 överraskades företagen av den snabbt vikande efterfrågan vilket medförde en ofrivillig lageruppbyggnad. Företagen var därefter snabba med att minska sin produktion, vilket avspeglas i kraftiga lageravvecklingar redan fjärde kvartalet 2008. Enligt Konjunkturinstitutets barometer från i juli i år anser industriföretagen fortfarande att lagren är för stora men missnöjet har minskat påtagligt jämfört med tidigare i år.

Industrin väntas fortsätta att avveckla sina lager under resten av året och under 2010 men i en successivt lägre takt. Därmed väntas lagerbidraget till BNP-tillväxten bli positivt redan i slutet av 2009. När efterfrågan tar fart under 2011 och 2012 byggs lagren åter upp.

Importen tar fart när exporten ökar

Den svaga efterfrågan har lett till att importen har rasat. Svensk export och investeringar krymper vilket drar ner exportföretagens och industrins behov av att importera investeringsvaror och insatsvaror. Dessutom pågår en lageranpassning som ytterligare hämmar importen. Den svaga kronan bedöms också ha dämpat importutvecklingen. Importtillväxten väntas ta fart 2011–2012 i samband med att exporttillväxten tilltar och den inhemska efterfrågan stärks.

6.2.2 Produktionsutvecklingen

Svag produktion 2009 och 2010

Näringslivets produktion har fallit kraftigt sedan hösten 2008. De största nedgångarna har skett inom industrin. Indikatorer, såsom produktionsplaner och ordergång inom industrin, tyder sammantaget på en svag återhämtning framöver. Industriproduktionen samvarierar i stor utsträckning med varuexporten och ökar liksom denna gradvis under 2010–2012.

Tjänsteproduktionen bedöms minska både i år och 2010. Det är till största del produktionen av företagstjänster som minskar. Fallet inom tjänsteproduktionen är dock litet i förhållande till det fall som skett inom industriproduktionen under 2009.

Sammantaget bedöms näringslivets produktion öka svagt 2010, men växa i god takt 2011 och 2012 som en följd av ökad export, konsumtion och investeringar (se tabell 6.3).

Tabell 6.3 Näringslivets produktion

Utfall för 2008, prognos för 2009–2012

	Mdkr 2008	Procentuell volymförändring				
		2008	2009	2010	2011	2012
Varuproducenter	816	-1,6	-13,1	1,9	5,2	6,4
varav: Industri	544	-3,4	-18,6	3,1	7,0	8,1
Bygg	141	2,9	-3,7	-1,1	2,8	4,8
Tjänsteproducenter	1 351	0,4	-2,7	-0,2	3,2	3,9
Näringslivet totalt	2 167	-0,3	-6,6	0,5	3,9	4,8

Anm.: Med produktion avses förädlingsvärde, dvs. bruttoproduktion minus insatsförbrukning.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

6.3 Arbetsmarknad, resursutnyttjande, löner och inflation

6.3.1 Arbetsmarknad

Sysselsättningen fortsätter minska

Det försämrade konjunkturläget syns allt tydligare på arbetsmarknaden. Antalet sysselsatta har minskat med ca 100 000 personer det senaste året och indikatorer på arbetsmarknadsläget tyder på ett fortsatt fall i sysselsättningen under resten av 2009. Bland annat visar Konjunkturinstitutets barometer⁵⁹ att företagen planerar att fortsätta med att minska personalstyrkan. Antalet nyanmälda lediga platser hos Arbetsförmedlingen⁶⁰ har nästintill halverats det senaste året. Antalet varsel om uppsägning har minskat jämfört med slutet av 2008, men är fortfarande på höga nivåer.

Det mycket kraftiga fallet i efterfrågan sedan hösten 2008 har medfört att företagen ännu inte hunnit med att anpassa personalstyrkan till den mycket låga produktionsnivån. En fortsatt anpassning av arbetsstyrkan till den låga produktionsnivån i kombination med en svag återhämtning av produktionen innebär att efterfrågan på

arbetskraft utvecklas mycket svagt de närmaste åren. Sysselsättningen väntas dock inte falla i samma omfattning som under 1990-talskrisen, trots att BNP minskar mer under denna lågkonjunktur. Detta beror bl.a. på att produktionsfallet i arbetskraftsintensiva sektorer som offentlig sektor och vissa tjänstebranscher inte bedöms bli lika stort som under 1990-talskrisen.

Tabell 6.4 Nyckeltal

Utfall för 2008, prognos för 2009–2012. Procentuell förändring om annat ej anges

	2008	2009	2010	2011	2012
BNP ¹ (kalenderkorrigerad)	-0,4	-5,1	0,3	3,1	4,2
Produktivitet ² (kalenderkorrigerad)	-1,4	-1,4	2,4	2,7	3,2
Arbetade timmar (kalenderkorrigerad)	1,0	-3,7	-2,1	0,4	1,0
Medelarbetstid (kalenderkorrigerad)	-0,1	-1,1	1,5	0,9	0,1
Sysselsatta 15–74 år	1,2	-2,6	-3,5	-0,5	0,9
Arbetskraft 15–74 år	1,2	0,2	-0,8	-0,3	0,2
Arbetslöshet 15–74 år ³	6,2	8,8	11,4	11,6	10,9
Programdeltagare ^{3, 4}	1,7	2,7	5,0	4,9	4,8
Timlön ⁵	4,3	3,1	2,0	1,9	2,3
KPI ⁶	3,4	-0,4	0,4	0,8	1,8
KPIF ^{6, 7}	2,7	1,8	0,8	0,7	1,0
KPIX ^{6, 7}	2,5	1,4	0,6	0,4	0,8

Anm.: En utförligare tabell återfinns i tabellsamlingen i bilaga 2.

¹ BNP till marknadspris, fasta priser.

² Arbetsproduktivitet mäts som BNP till baspris per arbetad timme.

³ I procent av arbetskraften.

⁴ Personer i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska program.

⁵ Enligt konjunkturlönestatistiken.

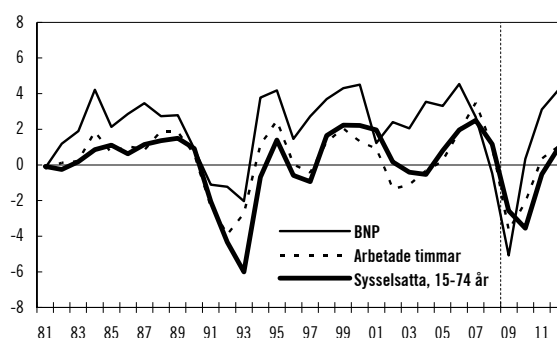
⁶ Årsgenomsnitt.

⁷ Av Riksbanken definierat mått på underliggande inflation.

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

Diagram 6.9 BNP, arbetade timmar och sysselsatta

Procentuell förändring



Anm.: Kalenderkorrigerad data för BNP och timmar. Åren fram till 2005 används OECD:s tillbakaskrivna dataserie för sysselsatta då Statistiska centralbyrån ännu inte publicerat länkad statistik.

Källor: OECD, Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

I näringslivet bedöms sysselsättningen minska med ca 8 procent, motsvarande drygt 240 000

⁵⁹ Konjunkturbarometern, juli 2009.

⁶⁰ Säljyrken är bortrensade från statistiken för nyanmälda lediga platser på grund av dubbelräkning.

personer, från 2008 till 2011. Särskilt hårt drabbas industrin, där antalet sysselsatta bedöms minska med ca 13 procent. Sysselsättningsnedgången i industrin dämpas dock till följd av bl.a. ingångna avtal om arbetstidsförkortning.

Även inom den offentliga sektorn minskar antalet sysselsatta under de närmaste åren, men inte i samma utsträckning som i näringslivet. Sysselsättningsnedgången i offentlig sektor sker framför allt i kommunsektorn, vilket till stor del beror på sektorns ansträngda ekonomiska läge. De ökade statsbidragen till kommuner och landsting om totalt 17 miljarder kronor 2010 som aviseras i denna proposition och i 2009 års ekonomiska vårproposition bedöms dock bidra till att motverka nedgången i sysselsättningen i kommunsektorn med ca 23 000 personer under 2009 och 2010. Även de ökade resurserna till bl.a. polisen, åklagarmyndigheten och kriminalvården, som föreslås i denna proposition, bidrar positivt till sysselsättningsutvecklingen i offentlig sektor.

Sammantaget faller sysselsättningen i hela ekonomin kraftigt 2009 och 2010 för att stabiliseras kring årsskiftet 2010/2011. År 2011 väntas ungefär 300 000 färre personer vara sysselsatta jämfört med 2008. Från och med andra halvåret 2011 stiger sysselsättningen igen, då företagen behöver öka antalet anställda för att möta den ökande efterfrågan i ekonomin (se tabell 6.4 och diagram 6.9).

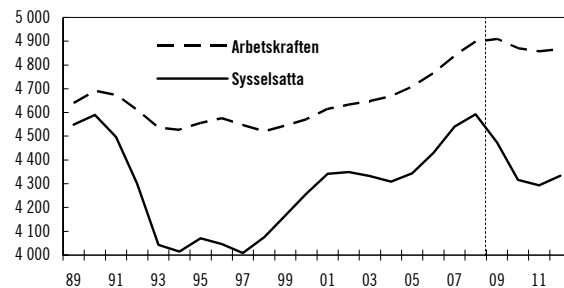
Arbetskraften minskar de närmaste åren

När efterfrågan på arbetskraft faller minskar sannolikheten att få arbete. Detta medför att antalet personer i arbetskraften minskar 2010 och 2011 då många lämnar arbetskraften, samtidigt som färre än normalt söker sig in på arbetsmarknaden (se diagram 6.10). I stället ökar antalet personer utanför arbetskraften, såsom antalet personer som studerar.⁶¹ I slutet av 2011 väntas arbetskraften börja öka svagt, i takt med

att arbetsmarknaden då har visat tecken på förbättring och att efterfrågan på arbetskraft har börjat öka.

Diagram 6.10 Arbetskraften och sysselsatta

Tusental personer



Anm.: Data avser åldersgruppen 15-74 år. Åren fram till 2005 används OECD:s tillbakaskrivna dataserier, då Statistiska centralbyrån ännu inte publicerat länkad statistik.

Källor: OECD, Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

De åtgärder som regeringen har genomfört och aviserar i denna proposition bedöms bidra till att arbetskraften inte minskar lika mycket under denna lågkonjunktur som under 1990-talskrisen.⁶² Bland annat bedöms förändringarna i sjukförsäkringen och i de arbetsmarknadspolitiska programmen samt jobbskatteavdraget bidra till att fler söker arbete, och därmed deltar i arbetskraften, än vad som annars vore fallet (se avsnitt 5). Det förhållandevis höga arbetskraftsdeltagandet under de närmaste åren innebär också att fler människor står närmare arbetsmarknaden när efterfrågan på arbetskraft åter ökar. Detta bidrar till att sysselsättningen kan ta fart snabbare än vad som vore fallet utan åtgärderna.

Arbetslösheten är som högst 2011

Den kraftiga nedgången i antalet sysselsatta, tillsammans med ett förhållandevis högt arbetskraftsdeltagande, resulterar i att arbetslösheten under de närmaste åren stiger till nivåer

⁶¹ Att antalet studerande ökar är en effekt av att fler personer börjar utbilda sig, men också av att den genomsnittliga perioden i utbildning blir längre. Samtidigt väntas färre studenter ha extra- och feriejobb, vilket medför att fler registreras som studerande (och inte som sysselsatta) enligt gällande definition i Arbetskraftsundersökningarna (AKU).

De åtgärder på utbildningsområdet som regeringen aviserar i denna proposition medför att antalet studieplatser utökas 2010 och 2011.

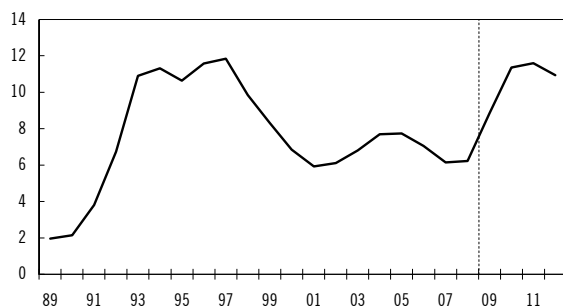
⁶² I 2009 års ekonomiska vårproposition analyseras hur arbetskraftsdeltagandet påverkas under denna lågkonjunktur, se fördjupningsrutan "Arbetskraftsdeltagandet under lågkonjunkturen" (prop. 2008/09:100 s. 95).

motsvarande 1990-talskrisens (se diagram 6.11).⁶³ Under 1990-talskrisen steg dock arbetslösheten från en mycket lägre nivå, vilket innebär att ökningen i arbetslösheten var mycket större då.

År 2011 väntas arbetslösheten vara som högst och uppgå till 11,6 procent, vilket motsvarar ca 560 000 personer. När sysselsättningen successivt ökar igen från och med andra halvåret 2011 börjar arbetslösheten minska.

Diagram 6.11 Arbetslöshet

Procent av arbetskraften



Anm.: Avser åldersgruppen 15-74 år. Åren fram till 2005 används OECD:s tillbakaskrivna dataserier, då Statistiska centralbyrån ännu inte publicerat länkad statistik.

Källor: OECD, Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Det försämrade läget på arbetsmarknaden leder till allt fler långtidsarbetslösa de närmaste åren och därmed kraftigt ökade volymer i jobb- och utvecklingsgarantin. Den ökade arbetslösheten bland ungdomar resulterar i att fler deltar i jobbgarantin för ungdomar samt olika typer av aktiveringsinsatser (se avsnitt 5). År 2011 befinner sig ca 240 000 personer i arbetsmarknadspolitiska program, vilket motsvarar 4,9 procent av arbetskraften. De ökade insatserna inom arbetsmarknadsområdet som föreslås i denna proposition, tillsammans med de åtgärder regeringen tidigare har genomfört, bedöms leda till en minskad utslagning på arbetsmarknaden och därmed bidra till att upprätthålla sysselsättningen på lång sikt.

Produktiviteten ökar 2010

Eftersom produktionsnivån i näringslivet är mycket låg 2009 och endast en långsam åter-

hämtning väntas de närmaste åren drar företagen ner på arbetsstyrkan kraftigt. Även i kommunsektorn minskar arbetsstyrkan, vilket till stor del beror på att sektorn har ett ansträngt ekonomiskt läge. Sammantaget medför detta en mycket stor nedgång i antalet arbetade timmar och antalet sysselsatta. Antalet arbetade timmar faller mer än antalet sysselsatta 2009. Detta beror bl.a. på en lägre överenskommen arbetstid och mindre övertidsarbete. Nedgången i antalet arbetade timmar dämpas dock av att sjukfrånvaron fortsätter att sjunka.

Från och med 2010 utvecklas i stället antalet arbetade timmar starkare än antalet sysselsatta, vilket bl.a. beror på att överenskommen arbetstid och övertidsarbete gradvis stiger när produktionen ökar. Samtidigt fortsätter sjukfrånvaron att sjunka.

Det mycket stora fallet i produktionen medför att produktiviteten minskar kraftigt 2009 eftersom företagen inte hinner anpassa antalet arbetade timmar till den lägre produktionsnivån. I takt med att produktionen ökar och företagen fortsätter att anpassa arbetsstyrkan 2010 stiger arbetsproduktiviteten. Åren 2011 och 2012 fortsätter produktionen att öka snabbare än antalet arbetade timmar, vilket innebär att produktiviteten fortsätter att öka.

Resursutnyttjandet blir mycket lågt 2009–2012

Det kraftiga fallet i efterfrågan har medfört att resursutnyttjandet på arbetsmarknaden har minskat snabbt sedan 2008. Detta kan bl.a. illustreras av att både antalet vakanser, enligt Statistiska centralbyråns vakansstatistik, samt arbetskraftsbristen, enligt Konjunkturinstitutets barometer, har sjunkit snabbt (se diagram 6.12).

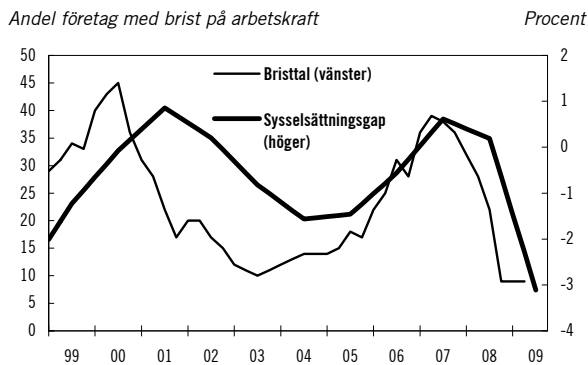
Resursutnyttjandet på arbetsmarknaden kan uttryckas med hjälp av det s.k. sysselsättningsgapet. Gapet visar skillnaden mellan den faktiska och potentiella sysselsättningen – den nivå på sysselsättningen som är förenlig med stabil inflation och ekonomisk balans.⁶⁴ Ett positivt (negativt) gap innebär att faktiskt sysselsättning

⁶³ En person räknas som arbetslös enligt AKU om denna (1) inte är sysselsatt, (2) kan börja ett arbete inom 14 dagar, (3) har aktivt sökt arbete under de senaste fyra veckorna eller inväntar att börja nytt arbete inom tre månader.

⁶⁴ Begreppet "potentiell" avser alltså inte den teoretiskt sett högsta möjliga nivån. Potentiella variabler kan bedömas och beräknas på flera sätt och osäkerheten är stor, se fördjupningsrutan "Stor osäkerhet i bedömningen av resursutnyttjandet och det strukturella sparandet".

är högre (lägre) än potentiell sysselsättning (se diagram 6.12).

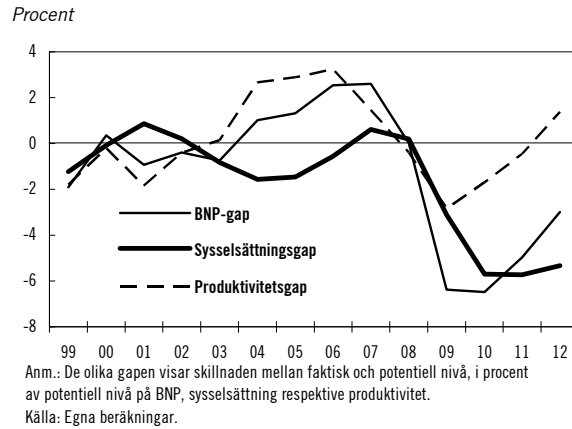
Diagram 6.12 Brist på arbetskraft i näringslivet och resursutnyttjande på arbetsmarknaden



Till följd av den snabbt fallande sysselsättningen de närmaste åren väntas sysselsättningsgapet bli starkt negativt (se diagram 6.13). Först 2012 börjar gapet krympa då efterfrågan på arbetskraft åter ökar.

Fallet i sysselsättningsgapet dämpas dock av att även den potentiella sysselsättningen bedöms minska under de närmaste åren till följd av den djupa lågkonjunkturen. Detta beror på att det stora fallet i den faktiska sysselsättningen bedöms leda till en långvarigt lägre sysselsättning, på grund av s.k. persistenseffekter (se fördjupningsrutan "Varför tenderar arbetslösheten att bita sig fast?" i finansplanen för en diskussion om olika förklaringar till hur persistens kan uppstå). I denna proposition föreslås därför en förstärkning och komplettering av de åtgärder regeringen tidigare har genomfört för att motverka utslagningen på arbetsmarknaden. Det avser bl.a. åtgärder som upprätthåller sökaktiviteten på en rimlig nivå och en utvidgning av de arbetsmarknadspolitiska programmen (se avsnitt 5). Tillsammans med tidigare genomförda åtgärder på området bidrar detta till att motverka fallet i den potentiella sysselsättningen. Den långvariga effekten av krisen på sysselsättningen bedöms därför bli mindre omfattande än vad som annars skulle ha varit fallet. Trots detta bedöms persistenseffekterna leda till att ca 75 000 färre personer är sysselsatta under en lång tid.

Diagram 6.13 Sysselsättnings-, produktivets- och BNP-gap



Det mycket kraftiga fallet i produktionen sedan hösten 2008 har medfört att företagen ännu inte hunnit med att anpassa personalstyrkan till den mycket låga produktionsnivån. Det innebär att resursutnyttjandet även inom företagen är mycket lågt 2009, dvs. att den befintliga arbetsstyrkan och maskinerna underutnyttjas. Resursutnyttjandet inom företaget kan uttryckas med hjälp av det s.k. produktivetsgapet som mäter skillnaden mellan faktisk och potentiell produktivitet⁶⁵.

I takt med att företagen fortsätter att anpassa arbetsstyrkan till den lägre produktionsnivån under 2010 kommer den personal som är kvar i företagen att användas allt mer effektivt. Tillsammans med en effektivare användning av maskiner och att produktionen ökar 2011 och 2012 medför detta att den faktiska produktiviteten stiger successivt. Samtidigt ökar den potentiella produktiviteten endast svagt, bl.a. till följd av mycket låga investeringar under perioden 2009–2011.⁶⁶ Sammantaget medför detta att produktivetsgapet blir allt mindre negativt de närmaste åren för att 2012 åter bli positivt.

Sammanfattningsvis är resursutnyttjandet på arbetsmarknaden mycket lågt under hela perioden 2009–2012 samtidigt som resursutnyttjandet inom företagen stiger successivt från och med 2010. Detta innebär att resursutnyttjandet för ekonomin som helhet, mätt med det s.k. BNP-gapet⁶⁷, blir starkt negativt 2009 och 2010. Trots

⁶⁵ Potentiell produktivitet beror bl.a. på kapitalstockens nivå och sammansättning samt på befolkningens utbildning och erfarenhet.

⁶⁶ När investeringarna faller medför detta att kapitalstocken blir mindre än vad den annars skulle ha varit, vilket bidrar till en kapitaluttunnning, dvs. att mängden kapital per sysselsatt utvecklas svagare än annars.

⁶⁷ BNP-gapet visar skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP.

en stark återhämtning 2011 och 2012, då faktisk BNP ökar betydligt snabbare än potentiell BNP, är resursutnyttjandet i ekonomin fortfarande mycket lågt 2012 (se diagram 6.13).

6.3.2 Löner

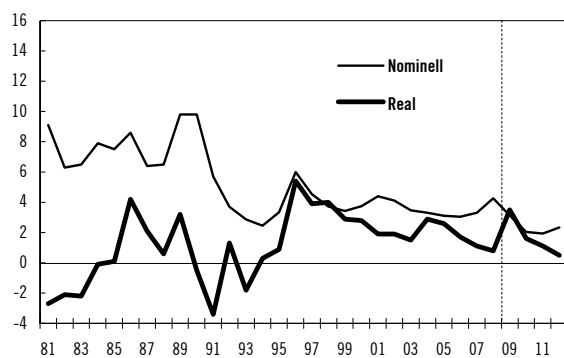
Lönerna ökar långsamt de närmaste åren

Det kraftigt försämrade arbetsmarknadsläget medför att löneökningarna hamnar mycket nära de centrala avtalen under 2009. Dessa har av Medlingsinstitutet beräknats till 3 procent för näringslivet. Att löneökningarna utöver de centrala avtalen endast blir marginella är mycket ovanligt.

Avtalsrörelsen 2010 förväntas resultera i historiskt låga löneökningar på grund av det fortsatt svaga arbetsmarknadsläget. Trots nedväxlingen i nominell löneökningstakt fortsätter de reala lönerna att öka med i genomsnitt ca 1 procent per år under nästa avtalsperiod eftersom inflationen förväntas bli mycket låg (se diagram 6.14). Reallöneökningarna blir dock lägre än de senaste 15 årens genomsnitt på drygt 2 procent per år.

Diagram 6.14 Reallön och nominell lön

Procentuell förändring



Källor: Statistiska centralbyrån, Medlingsinstitutet och egna beräkningar.

6.3.3 Inflation

Lågt inflationstryck

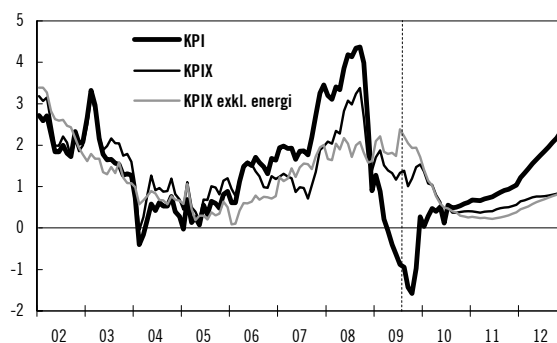
Inflationen, beräknad som årlig procentuell förändring av konsumentprisindex (KPI), har fallit snabbt sedan hösten 2008 och förväntas sjunka till historiskt låga tal under hösten 2009, för att sedan vända uppåt igen (se diagram 6.15).

Den dramatiska nedgången beror framför allt på lägre räntekostnader för egna hem samt lägre energikostnader.

Olika mått på underliggande inflation visar samtidigt att det fortfarande finns ett inflationstryck i ekonomin. KPIX exklusive energikostnader har sedan slutet av 2007 fluktuerat kring 2 procent.

Diagram 6.15 KPI, KPIX och KPIX exklusive energi

Procentuell förändring jämfört med motsvarande månad föregående år



Anm.: KPIX beräknas som KPI exklusive räntekostnader och direkta effekter från indirekta skatter och subventioner.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

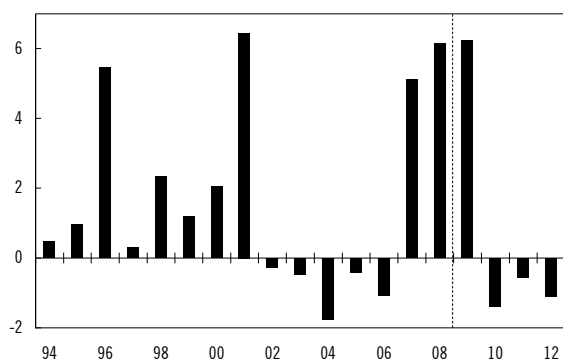
Det underliggande inhemska inflationstrycket bedöms vara mycket lågt de närmaste åren. Arbetskostnaden per producerad enhet, den s.k. enhetsarbetskostnaden, faller under åren 2010–2012 (se diagram 6.16). Detta beror på den svaga löneutvecklingen och återhämtningen i produktiviteten. De senaste åren har dock enhetsarbetskostnaden ökat kraftigt och även 2009 förutses en kraftig ökning. Detta bidrar till att hålla upp den underliggande inflationen 2009.

Priset på många importerade varor har stigit det senaste året dels till följd av snabbt stigande enhetsarbetskostnader i omvärlden, dels till följd av den svaga växelkursen. Även detta håller upp den underliggande inflationen 2009. Åren 2010–2012 väntas kronan stärkas något, vilket bidrar till en lägre importerad inflation.

Sammanfattningsvis medför det dämpade kostnadstrycket och det svaga efterfrågeläget att priserna ökar mycket svagt under 2010 och 2011. Först 2012, då efterfrågan tilltar, väntas priserna på varor och tjänster öka något snabbare (se diagram 6.15).

Diagram 6.16 Enhetsarbetskostnad

Procentuell förändring



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Låg reporänta under lång tid

Penningpolitiken har på kort tid lagts om i en mycket expansiv riktning. Sedan oktober 2008 har Riksbanken sänkt reporäntan från 4,75 till 0,25 procent för att mildra effekterna av finanskrisen och dämpa fallet i den reala ekonomin. I ljuset av det låga resursutnyttjandet och det låga inflationstrycket under de närmaste åren bedöms reporäntan bli låg under en lång tid framöver.

Stor osäkerhet i bedömningen av resursutnyttjandet och det strukturella sparandet

För den ekonomiska politiken är det en viktig fråga hur stort resursutnyttjandet i ekonomin är och hur det kommer att utvecklas. En bedömning av resursutnyttjandet används i diverse beräkningar av finanspolitikens inriktning. Exempelvis så används bedömningen av resursutnyttjandet i utvärderingen av överskottsmalet.

Resursutnyttjandet i ekonomin beskriver i vilken grad de olika produktionsfaktorerna arbete och kapital utnyttjas och kan uttryckas med hjälp av ett s.k. BNP-gap. Detta gap visar skillnaden mellan faktisk BNP och potentiell BNP, dvs. den nivå på produktionen som är förenlig med stabil inflation och ekonomisk balans. En faktisk produktion som överstiger den potentiella, ett positivt BNP-gap, innebär normalt en press uppåt på inflationen, medan en lägre produktion än den potentiella, ett negativt BNP-gap, normalt har en återhållande inverkan på inflationen.

Resursutnyttjandet definierat på detta sätt är en teoretisk konstruktion och går inte att mäta. Därmed går det inte ens i efterhand att fastställa hur högt respektive lågt resursutnyttjandet varit under olika perioder. Bedömningar av resursutnyttjandet görs i stället utifrån arbetslösheten, löner och priser samt ett antal andra indikatorer, såsom kapacitetsutnyttjandet inom industrin och bristen på arbetskraft i näringslivet. Olika bedömare gör ofta skilda tolkningar av den tillgängliga informationen och använder olika metoder för att beräkna resursutnyttjandet och kommer därmed till olika slutsatser.

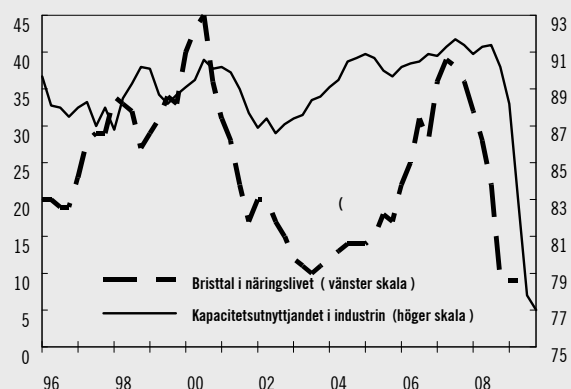
Indikatorbaserad bedömning av resursutnyttjandet

I diagram 6.17 visas utvecklingen av två viktiga indikatorer på resursutnyttjandet. Kapacitetsutnyttjandet inom industrin har fallit kraftigt sedan mitten av 2008 liksom andelen företag som uppger brist på arbetskraft. Detta tyder på att resursutnyttjandet i den svenska ekonomin började falla markant under hösten 2008. Med den fortsatt svaga faktiska utvecklingen under 2009 och 2010 bedöms resursutnyttjandet falla ytterligare.

Diagram 6.17 Indikatorer på resursutnyttjandet

Andel företag med brist på arbetskraft

Procent



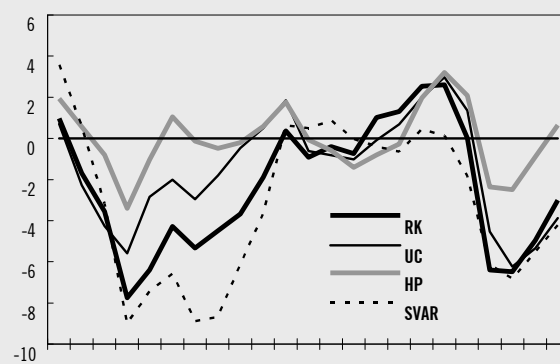
Källor: Konjunkturinstitutet och Statistiska centralbyrån

Modellbaserad uppskattning av resursutnyttjandet

Det finns flera olika modellbaserade metoder för att beräkna potentiell BNP och därmed BNP-gapet. Varje modell har sina fördelar och nackdelar. I diagram 6.18 redovisas regeringens bedömning av BNP-gapet (RK), tillsammans med beräkningar av BNP-gapet enligt tre olika statistiska modeller.⁶⁸ Regeringen använder inte en viss statistisk modell för sin bedömning av resursutnyttjandet utan gör en sammanvägning av information från olika statistiska modeller och olika indikatorer.

Diagram 6.18 BNP-gap enligt olika metoder

Procent



Källa: Egna beräkningar.

I modellen med s.k. icke-observerbara komponenter (UC) beräknas potentiell BNP utifrån en skattning av den arbetslöshetsnivå som är fören-

⁶⁸ I samtliga metoder används prognosen för den faktiska BNP-utvecklingen 2009–2012 som presenteras i denna proposition.

lig med oförändrad inflation. I den strukturella vektorautoregressiva modellen (SVAR) uppskattas potentiell BNP genom en beräkning av hur BNP-utvecklingen hade sett ut i avsaknad av efterfrågestörningar. Hodrick Prescott-metoden (HP) bygger på att potentiell BNP beräknas genom en statistisk filtrering där slumpmässiga variationer och vissa typer av regelbundna variationer rensas bort från den faktiska utvecklingen av BNP. Den serie som återstår antas utgöra potentiell BNP.

Av diagram 6.18 framgår att BNP-gapet beräknat enligt de olika metoderna periodvis kan skilja sig väldigt mycket åt – jämför t.ex. beräkningarna av BNP-gapet under 1990-talet. Vad gäller utvecklingen i dagsläget berättas dock ungefär samma historia oavsett metod; resursutnyttjandet har fallit kraftigt och kommer att fortsätta falla något även 2010. Däremot varierar storleken på BNP-gapet de närmaste åren mellan de olika metoderna. Framför allt skiljer sig beräkningen med HP-metoden från de övriga metoderna, där HP-metoden indikerar ett mycket mindre BNP-gap. BNP-gapet enligt HP-metoden avviker från de övriga metoderna under hela perioden 2009–2012. Det beror delvis på att potentiell BNP samvarierar relativt mycket med faktisk BNP med HP-ansatsen. Med HP-metoden tillåts därmed stora variationer över tid i utvecklingen av potentiell BNP. Detta innebär att det negativa BNP-gapet beräknat med HP-metoden blir mycket mindre under åren 2009–2012 jämfört med övriga metoder. Vidare beror avvikelserna på att HP-filtret per definition ger ett BNP-gap som alltid är noll i genomsnitt över tiden. Enligt regeringens metod (RK), UC och SVAR är BNP-gapet i genomsnitt negativt under perioden 1990–2012.

Beräkningar av strukturellt sparande

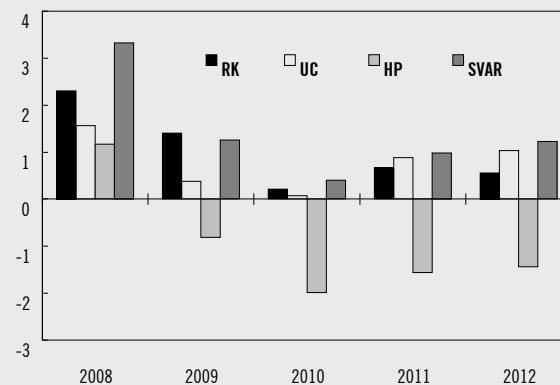
Överskottsmålet är preciserat som att den offentliga sektorns finansiella sparande ska motsvara 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel.⁶⁹ En av de indikatorer som används för att följa upp överskottsmålet är den offentliga sektorns strukturella sparande. Det strukturella sparandet, det vill säga det finansiella

sparandet justerat för konjunkturreffekter, beräknas normalt genom att BNP-gapet multipliceras med en elasticitet som beskriver hur känsligt det offentliga sparandet är för konjunkturvariationer.⁷⁰

Vid normala konjunktursvängningar medför valet av beräkningsmetod inte så stora skillnader i storlek på BNP-gapet. Valet av metod har därmed inte heller så stor betydelse för storleken på det strukturella sparandet. I situationer med kraftiga konjunktursvängningar, såsom i dagsläget, leder dock skillnaderna mellan de olika metoderna för att bestämma BNP-gapet till stora variationer i det strukturella sparandet (se diagram 6.19). Det strukturella sparandet blir betydligt lägre de kommande åren vid användning av ett BNP-gap beräknat med HP-metoden, jämfört med de andra metoderna.

Diagram 6.19 Strukturellt sparande med olika BNP-gap

Procent av BNP



Källa: Egna beräkningar.

De stora skillnaderna mellan de resultat metoderna ger visar på osäkerheten avseende både måttet på resursutnyttjandet och de indikatorer som beräknas med hjälp av detta mått, som t.ex. strukturellt sparande. Tolkningen av dessa variabler måste ske med stor försiktighet.

⁶⁹ Se avsnitt 4.2 för en detaljerad beskrivning av uppföljningen av överskottsmålet.

⁷⁰ Regeringen använder för närvarande en elasticitet på -0,55, vilket ligger i linje med OECD:s senaste beräkningar. Elasticiteten ska tolkas som att vid ett givet finansiellt sparande så leder en revidering av BNP-gapet med en procentenhet i absoluta termer till att det strukturella sparandet som andel av BNP revideras med 0,55 procentenheter.

6.4 Risker och alternativscenarier⁷¹

6.4.1 Riskbilden

Osäkerheten är stor avseende den framtida konjunkturutvecklingen samt den långsiktigt hållbara tillväxttakten i ekonomin. Jämfört med bedömningen i 2009 års ekonomiska vårproposition har riskbilden för den ekonomiska utvecklingen i Sverige skiftat från att ha dominerats av risker för en mer negativ utveckling till att vara mer balanserad. Sannolikheten för att utvecklingen blir bättre än i huvudscenariot är i stort sett lika stor som risken för att den blir sämre.

Den konjunkturella återhämtningen bedöms i huvudscenariot bli mer utdragen jämfört med tidigare konjunkturcykler. Detta beror på att den finansiella krisen har lett till en simultan konjunkturedgång världen över. Den senaste tiden har det dock kommit tecken på att återhämtningen i omvärlden och Sverige kan bli snabbare och starkare än vad som antas i huvudscenariot. Exempelvis har framåtblickande indikatorer, som exportorderingsgången och inköpschefsindex, utvecklats oväntat starkt. Vidare har läget på de finansiella marknaderna stabiliserats mycket snabbt. Dessa faktorer kan leda till att såväl den internationella som den svenska återhämtningen blir snabbare än väntat. En sådan utveckling illustreras i det första alternativscenariot.

Samtidigt är den spirande uppgången mycket skör och det finns en fortsatt stor risk för bakslag. Det finns bl.a. en uppenbar risk att den internationella konjunkturedgången blir djupare och än mer utdragen än vad som förutses i huvudscenariot, till följd av t.ex. ytterligare en våg med fördjupad finansiell stress. För Sverige utgör utvecklingen i de baltiska länderna en specifik risk. Under de senaste åren har faktorer som stark kredittillväxt i utländsk valuta, kraftigt stigande huspriser och negativa realräntor bidragit till att de baltiska länderna byggt upp mycket stora obalanser. I samband med den globala finanskrisen och konjunkturedgången 2008

drabbades de baltiska länderna mycket hårt med bl.a. kraftigt minskad kredittillförsel. Om krisen i de baltiska länderna fördjupas ytterligare är risken stor att kreditförlusterna för de svenska bankerna blir större än i huvudscenariot. Detta skulle i sin tur kunna påverka finansieringen för svenska hushåll och företag negativt och därmed hämma efterfrågeutvecklingen.

Produktiviteten har utvecklats mycket svagt sedan 2007. I huvudscenariot bedöms en relativt stor del av produktivetsfallet vara permanent. Det medför att resursutnyttjandet inom företagen är högre, dvs. den befintliga arbetskraften och maskinerna utnyttjas i högre grad, jämfört med om en större del av produktivetsfallet var temporärt. Detta medför att den ökade efterfrågan 2010 och framåt relativt snabbt medför en ökad efterfrågan på arbetskraft. Om produktivetsfallet i större utsträckning beror på temporära störningar kommer den ökade efterfrågan i mycket större utsträckning kunna mötas med ökad produktivitet. Detta skulle leda till en mindre positiv utveckling på den svenska arbetsmarknaden på kort sikt, med lägre sysselsättning och högre arbetslöshet som följd. En högre potentiell produktivitet möjliggör emellertid att BNP kan växa snabbare när efterfrågan väl tar fart. En sådan utveckling illustreras i det andra alternativscenariot.

De olika alternativscenarierna illustrerar alltså två möjliga utvecklingar för svensk ekonomi där utvecklingen på arbetsmarknaden på kort sikt blir bättre än i huvudscenariot i det första alternativet och sämre än i huvudscenariot i det andra alternativet.

6.4.2 Alternativscenario med snabbare återhämtning

Sveriges ekonomi är beroende av en uppgång i omvärlden för att få fart på tillväxten. I huvudscenariot väntas världsekonomin falla kraftigt i år men det största fallet bedöms ha ägt rum under våren 2009. Under 2010 väntas tillväxten på Sveriges viktigaste exportmarknader öka svagt.

Den senaste tiden har det dock kommit tecken på att konjunkturåterhämtningen i omvärlden och Sverige kan bli snabbare och starkare än vad som antas i huvudscenariot. I detta alternativscenario antas att återhämtningen i världsekonomin sker snabbare än i huvudscenariot,

⁷¹ I scenarioarbetet har makromodellen KIMOD använts. För en beskrivning av modellen se Bergvall, A. m.fl. "KIMOD 1.0: Equilibrium Model of the Swedish Economy" Working paper 100, Konjunkturinstitutet, 2007.

exempelvis via en snabbare ökning av de amerikanska hushållens konsumtion.

Tabell 6.5 Nyckeltal, alternativscenariot med snabbare återhämtning

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

	2009	2010	2011	2012
BNP	-5,1 (-5,2)	1,4 (0,6)	3,1 (3,1)	3,5 (3,8)
Hushållens konsumtion	-1,8 (-1,8)	1,6 (1,2)	3,2 (3,0)	3,0 (3,4)
Export	-15,1 (-15,3)	3,4 (2,2)	6,6 (6,7)	7,8 (8,0)
Investeringar inkl lager ¹	-20,0 (-20,0)	-4,1 (-4,7)	7,2 (6,6)	8,2 (9,6)
Produktivitet ²	-1,3 (-1,4)	2,8 (2,4)	2,4 (2,7)	3,0 (3,1)
Sysselsättning ³	-2,6 (-2,6)	-3,2 (-3,5)	-0,4 (-0,5)	1,0 (0,9)
Arbetslöshet ^{3,4}	8,8 (8,8)	11,1 (11,4)	11,2 (11,6)	10,6 (10,9)
BNP-gap ⁵	-6,3 (-6,4)	-5,6 (-6,5)	-4,1 (-5,0)	-2,4 (-3,0)
Reporänta ⁶	0,25 (0,25)	0,75 (0,50)	2,25 (1,25)	3,50 (2,50)
Timlön	3,1 (3,1)	2,6 (2,0)	2,8 (1,9)	3,0 (2,3)
KPI ⁷	-0,3 (-0,4)	0,8 (0,4)	1,4 (0,8)	2,5 (1,8)
Finansiellt sparande ^{8,9}	-2,1 (-2,2)	-3,0 (-3,4)	-1,5 (-2,1)	-0,5 (-1,1)

¹ Omfattar både fasta bruttoinvesteringar och lagerinvesteringar.

² Kalenderkorrigerad data.

³ 15–74 år.

⁴ I procent av arbetskraften.

⁵ Skillnad i procent mellan faktisk och potentiell produktion.

⁶ Slutkurs.

⁷ Årsgenomsnitt.

⁸ Procent av BNP.

⁹ Offentlig sektor.

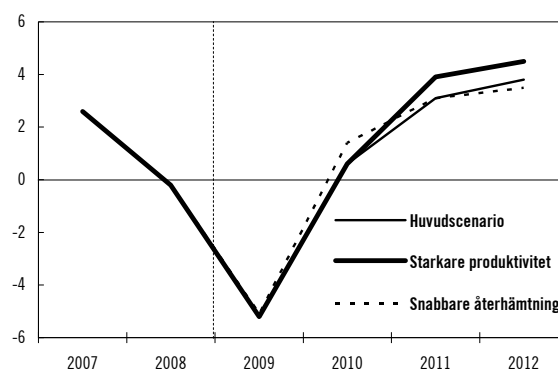
Källa: Egna beräkningar.

Den starkare efterfrågan från omvärlden leder till att efterfrågan på svensk export stiger mer än i huvudscenariot. De positiva signalerna från omvärlden leder till en ökad optimism hos de svenska konsumenterna, vilket leder till en snabbare uppgång i hushållens konsumtion. Den ökade exporten leder även till att investeringarna tar fart tidigare än i huvudscenariot. BNP faller därmed något mindre 2009 och växer snabbare 2010 än i huvudscenariot (se tabell 6.5 och diagram 6.20). Den snabbare konjunkturella återhämtningen innebär att resursutnyttjandet blir

högre än i huvudscenariot, men BNP-gapet är fortfarande negativt 2012.

Diagram 6.20 BNP-tillväxt

Procentuell förändring



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Inledningsvis leder den ökade produktionen till en ökad produktivitet, men 2010 utvecklas sysselsättningen starkare och arbetslösheten blir lägre än i huvudscenariot. År 2012 är arbetslösheten 0,3 procentenheter lägre än i huvudscenariot.

Högre resursutnyttjande, både i Sverige och utomlands, innebär att inflationstrycket ökar och KPI-inflationen stiger till en bit över 2 procent 2012. Som en följd av det högre inflationstrycket i kombination med högre resursutnyttjande höjer Riksbanken reporäntan i en något snabbare takt än i huvudscenariot.

Den snabbare förbättringen på arbetsmarknaden leder till högre skatteinkomster samtidigt som utgifter för arbetslösheten minskar. Det finansiella sparandet förbättras därför jämfört med huvudscenariot.

6.4.3 Alternativscenariot med starkare produktivitetens utveckling

I huvudscenariot bedöms den ökade efterfrågan 2010 och framåt relativt snabbt leda till en ökad efterfrågan på arbetskraft. Detta hänger samman med att en stor andel av produktivitetens fall de senaste åren bedöms vara permanent.⁷² I detta alternativscenariot antas en mindre andel av produktivitetens fall de senaste åren vara permanent.

⁷² För en utförligare analys av produktivitetens fall de senaste åren se fördjupningsrutan "Förklaringar till produktivitetens bromsningen" i budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1 avsnitt 5.2).

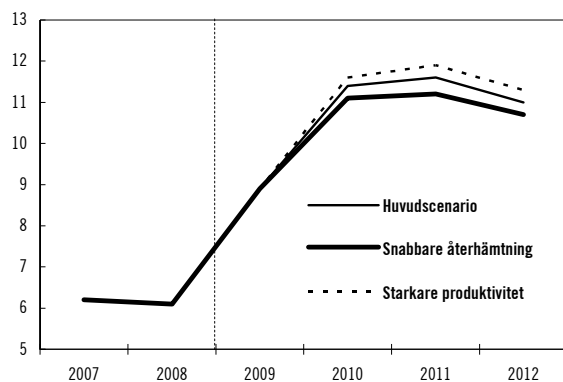
Den potentiella produktivetsnivån 2009 antas vara 1,5 procent högre än i huvudscenariot.

En högre långsiktigt hållbar produktivetsnivå innebär att fler varor och tjänster kan produceras vid given arbetsstyrka. Företagen har med andra ord mer lediga resurser än i huvudscenariot. Detta medför en högre produktionsnivå på lång sikt.

Den svaga efterfrågan i kombination med högre produktionskapacitet per anställd, jämfört med bedömningen i huvudscenariot, medför att företagen kommer att dra ned på antalet anställda mer än i huvudscenariot. Därmed blir arbetslösheten högre och sysselsättningsfallet större de närmaste åren (se diagram 6.21). På lite längre sikt uppnås emellertid i stort sett samma sysselsättningsnivå som i huvudscenariot.

Diagram 6.21 Arbetslöshet

Procent av arbetskraften



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den starkare produktivetsutvecklingen, som följer av anpassningen av personalstyrkan, leder till betydligt lägre enhetsarbetskostnader jämfört med huvudscenariot. Det svaga efterfrågeläget leder till att företagen låter en stor del av sina lägre kostnader slå igenom i lägre prisökningar.

Det lägre inflationstrycket medför att Riksbanken höjer reporäntan först under 2011. Den lägre räntan i kombination med högre reallöner och högre förväntade framtida inkomster, till följd av den högre produktiviteten, bidrar till att hushållens konsumtion utvecklas betydligt starkare 2010–2012 jämfört med huvudscenariot.

Den högre potentiella produktionsnivån medför att företagen under 2010 börjar anpassa produktionskapaciteten till den högre nivån. Investeringarna ökar därmed snabbare än i huvudscenariot.

Den svagare utvecklingen på arbetsmarknaden medför att skatteinkomsterna på arbete minskar något jämfört med huvudscenariot. Men högre

konsumtion medför ökade momsintäkter och den högre produktiviteten och exporten ökar företagens vinster, vilket också bidrar till ökade skatteinkomster. Sammantaget förbättras det finansiella sparandet något, framför allt 2011 och 2012, jämfört med huvudscenariot (se tabell 6.6).

Tabell 6.6 Nyckeltal, alternativscenario med starkare produktivetsutveckling

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

	2009	2010	2011	2012
BNP	-5,2 (-5,2)	0,6 (0,6)	3,9 (3,1)	4,5 (3,8)
Hushållens konsumtion	-1,8 (-1,8)	2,1 (1,2)	4,1 (3,0)	3,7 (3,4)
Export	-15,3 (-15,3)	1,9 (2,2)	7,7 (6,7)	9,0 (8,0)
Investeringar inkl lager ¹	-20,0 (-20,0)	-4,6 (-4,7)	8,7 (6,6)	11,8 (9,6)
Produktivitet ²	-1,4 (-1,4)	2,7 (2,4)	3,5 (2,7)	3,5 (3,1)
Sysselsättning ³	-2,6 (-2,6)	-3,7 (-3,5)	-0,5 (-0,5)	1,0 (0,9)
Arbetslöshet ^{3,4}	8,8 (8,8)	11,7 (11,4)	11,9 (11,6)	11,1 (10,9)
BNP-gap ⁵	-7,9 (-6,4)	-8,0 (-6,5)	-5,7 (-5,0)	-3,0 (-3,0)
Reporänta ⁶	0,25 (0,25)	0,25 (0,50)	1,00 (1,25)	2,25 (2,50)
Timlön	3,1 (3,1)	2,0 (2,0)	2,1 (1,9)	2,5 (2,3)
KPI ⁷	-0,4 (-0,4)	0,0 (0,4)	0,4 (0,8)	1,3 (1,8)
Finansiellt sparande ^{8,9}	-2,2 (-2,2)	-3,3 (-3,4)	-1,7 (-2,1)	-0,4 (-1,1)

¹ Omfattar både fasta bruttoinvesteringar och lagerinvesteringar.

² Kalenderkorrigerad data.

³ 15–74 år.

⁴ I procent av arbetskraften.

⁵ Skillnad i procent mellan faktisk och potentiell produktion.

⁶ Slutkurs.

⁷ Årsgenomsnitt.

⁸ Procent av BNP.

⁹ Offentlig sektor.

Källa: Egna beräkningar.

Ett alternativt antagande om vad som orsakade produktivetsfallet de senaste åren har således stor effekt på prognosen för den framtida ekonomiska utvecklingen i Sverige. Sysselsättningen blir lägre och arbetslösheten blir högre de närmaste åren samtidigt som BNP-tillväxten i genomsnitt blir ca 0,8 procentenheter högre per år 2011 och 2012 (se tabell 6.6).

Att sysselsättningen utvecklas ytterligare lite svagare i detta alternativscenario jämfört med

huvudscenariot innebär dock att potentiell systerställning blir något lägre till följd av persistenseffekter.⁷³ Detta har dock en mycket mindre effekt på potentiell BNP än den antagna högre potentiella produktiviteten, vilket sammantaget innebär att potentiell BNP är högre än i huvudscenariot.

Makroekonomiska effekter av influensapandemin

Världshälsoorganisationen WHO klassar den nya influensan, Influenta A (H1N1), som en pandemi⁷⁴. Det råder mycket stor osäkerhet kring hur många som kommer att insjukna samt vilka effekterna blir på den ekonomiska utvecklingen. Under en vanlig influensasäsong smittas ca 2–15 procent av befolkningen, beroende på typ av virus. Vid en pandemi bedöms ca 20–50 procent insjukna.⁷⁵

Den ekonomiska prognos som presenteras i denna proposition baseras på antagandet att ca 20 procent av befolkningen i Sverige och i omvärlden insjuknar i influensapandemin under hösten och vintern 2009. Trots att influensapandemin antas bli relativt mild väntas den dämpa aktiviteten i världsekonomin under fjärde kvartalet i år och första kvartalet 2010.

Influensapandemin leder till ökad frånvaro från arbetet på grund av att folk blir sjuka eller behöver ta hand om sjuka barn.⁷⁶ I Sverige bedöms antalet arbetade timmar i och med detta bli ca 0,5 procentenheter lägre 2009 jämfört med om influensapandemin inte inträffar. Vidare dämpas hushållens konsumtion något till följd av att folk är sjuka, undviker att handla på grund av smittorisken samt av en allmänt ökad oro. Influensapandemin leder även till minskat resande och minskad internationell handel, vilket bidrar till att svensk export tillfälligt blir något lägre.

Sammantaget bedöms den lägre efterfrågan, till följd av influensapandemin, leda till att BNP-tillväxten i Sverige bli ca 0,2 procentenheter lägre 2009 och 2010 jämfört med om influensapandemin inte inträffar. Effekten på BNP av influensapandemin är dock tillfällig och redan under slutet av 2010 bedöms BNP vara tillbaka på ungefär samma nivå som om influensapandemin inte inträffar.

⁷⁴ Innebörden av en pandemi är att en infektionssjukdom sprids på minst två kontinenter och drabbar en stor andel av befolkningen i flera länder.

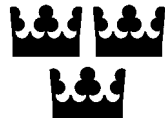
⁷⁵ Det baseras bl.a. på antalet insjuknade i de fyra senaste pandemierna, "ryska snuvan" 1889–92, "spanska sjukan" 1918–20, "asiaten" 1957–58 samt "hongkonginfluensan" 1968–70.

⁷⁶ De som är sjuka antas i genomsnitt vara hemma från arbetet i 1 vecka. Av de som är sysselsatta antas 30 % ha barn i åldrarna 0–15 år. 20 % av barnen smittas och någon av föräldrarna antas i genomsnitt vara hemma totalt i 2 veckor.

⁷³ Se fördjupningsrutan "Varför tenderar arbetslösheten att bita sig fast?" i finansplanen för en diskussion om olika förklaringar till hur persistens kan uppstå.

7

Inkomster och skattefrågor



7 Inkomster och skattefrågor

Sammanfattning

- Jobbskatteavdraget förstärks med 10 miljarder kronor. Tillsammans med tidigare steg ger detta en skattelättnad på drygt 1 400 kronor per månad för den med 250 000 kronor i årslön.
- Skatten för pensionärer sänks med 3,5 miljarder kronor genom en ytterligare höjning av grundavdraget.
- En omfattande energi- och miljöskattereform aviseras med inriktning att skatte- reglerna ska bli mer träffsäkra och ändamålsenliga. Effektiva miljöskatter och styrmedel bidrar till att Sveriges mål på klimat- och energiområdet kan nås.
- Lågkonjunkturen medför att skatteintäkterna minskar mellan 2008 och 2009. Från och med 2010 ökar skatteintäkterna igen.
- Skattekvoten beräknas minska från 46,4 procent 2009 till 45,8 procent av BNP 2012.

I detta avsnitt redovisar regeringen kommande åtgärder på skatte- och avgiftsområdet samt utfall och prognoser för den offentliga sektorns skatteintäkter och statsbudgetens inkomster. Kapitlet inleds med en genomgång av de skattepolitiska riktlinjer som riksdagen antog våren 2008. I avsnitt 7.2 presenteras kommande förslag på skatte- och avgiftsområdet tillsammans med en offentligfinansiell bedömning för budgetåret 2010. I avsnitt 7.3 redovisas prognoser för den offentliga sektorns skatteintäkter och statsbudgetens inkomster.

7.1 De skattepolitiska riktlinjerna

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:FiU420, 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 utformas skattepolitiken så att den tillgodoser fem krav som ställs på de svenska skattereglerna i en allt mera globaliserad värld. Här återges först de olika hållpunkterna och kraven. Därefter relateras de till de skatteåtgärder som aviseras i denna proposition.

De fem hållpunkterna

1. Goda förutsättningar för varaktigt hög sysselsättning

Skattereglerna ska bidra till att öka den varaktiga sysselsättningen (antalet arbetade timmar) genom ökat arbetsmarknadsdeltagande, genom att personer som redan har arbete ökar sitt arbete och genom ökad utbildning och kompetens hos dem som arbetar.

2. Goda villkor för företagande och investeringar

Skattereglerna ska ge goda villkor för investeringar i Sverige, genom att attrahera utländska företags lokalisering och investeringar i Sverige och genom att företag redan verksamma i Sverige ökar sina investeringar. Därutöver ska också goda villkor gälla för svenska företags investeringar i utlandet.

3. *Generell och rättvist fördelad välfärd*

Skattepolitiken ska utformas så att målen om en generell och rättvist fördelad välfärd och högre sysselsättning säkerställs.

4. *Effektiva ekonomiska styrmedel*

Skattereglerna ska bidra till att negativa miljö- och folkhälsoaspekter fångas upp i prisbildningen på olika marknader genom internalisering av s.k. negativa externa effekter. Korrigeringar av sådana effekter bör ske på ett så effektivt sätt som möjligt med beaktande av andra krav på skattesystemet. På miljöområdet ska skatterna samordnas med andra styrmedel – som exempelvis handel med utsläppsrätter – så att miljöstyrningen blir samhällsekonomiskt effektiv. Principen om att förorenaren ska betala ska gälla.

5. *Ett legitimt och rättvist skattesystem*

Skattereglerna ska utformas så att de stärker medborgarnas förtroende för skattesystemet och underlättar för dem att göra rätt för sig. Skattefel ska begränsas och skattebrott, skattefusk och skatteundandragande motverkas.

De fem kraven

6. *Hållbara offentliga finanser*

Skatterna ska finansiera offentliga utgifter på ett hållbart sätt med bevarande av samhällsekonomisk balans. Utifrån detta fiskala krav ska skattereglerna utformas på ett så enkelt sätt som möjligt med beaktande av målet om hög välfärd och hög varaktigt sysselsättning.

7. *Generella och tydliga regler*

Med beaktande av hållpunkterna ska skattereglerna vara generella och existerande särregler (skatteutgifter) löpande prövas för att förenkla systemet och för att skapa finansiellt utrymme för att sänka strategiska skattesatser.

8. *Hållbara regler i förhållande till EU*

Skatteregler och åtgärder ska vara hållbara och försvarbara i ett EG-rättsligt perspektiv.

9. *Beskattning i nära anslutning till inkomsttillfället*

På inkomstskatteområdet bör på sikt olika inslag av s.k. uppskjuten beskattning undvikas.

10. *Förenkling av regler för ökad effektivitet*

Arbetet med att förenkla skattereglerna (minskad administrativ börda) drivs vidare. I

arbetet ska nyttan av förenklingar för företagen beaktas liksom behovet av att värna skatteintäkterna.

Hållpunkterna och kraven ger en ram för utvecklingen av skattepolitiken. De fem hållpunkterna med dess koppling till den ekonomiska politiken pekar i första hand ut vad som är angeläget. De fem kraven har sin tyngdpunkt på det som bör undvikas. En i förhållande till hållpunkter och krav framgångsrik skattepolitik innebär därmed i första hand att hållpunkterna förstärks medan avvikelserna från kraven bör vara så begränsade som möjligt.

Riktlinjerna och de aktuella åtgärderna

I relation till riktlinjerna tar de åtgärder som aviseras i denna budgetproposition sikte på att ge bättre förutsättningar för en varaktigt högre sysselsättning genom det förstärkta jobbskatteavdraget.

I det aktuella ekonomiska läget bidrar jobbskatteavdraget inte bara till att främja en varaktigt hög sysselsättning utan även till att förstärka efterfrågan i ekonomin. Därigenom bromsas sysselsättningsfallet och nästa sysselsättningsuppgång påskyndas.

Företagsskatteåtgärderna bidrar till ett mer rättvist och legitimt skattesystem genom de åtgärder mot avancerad skatteplanering som aviseras. Dessa åtgärder bidrar också till att stabilisera skatteintäkterna och därmed ökar hållbarheten i de offentliga finanserna.

Den generella och rättvisa välfärden förstärks genom den utbyggda skattelättnaden för pensionärer.

Den företagsskatteutredning som aviseras ska undersöka olika möjligheter att främja varaktigt högre sysselsättning, förbättra villkoren för företagande och investeringar och bidra till hållbara finanser och i förhållande till EU hållbara och försvarbara skatteregler.

Som en del av de förändringar i bostadsbeskattningen som aviseras ingår en viss begränsning av möjligheten till uppskov med skatt på kapitalvinster. Därmed reduceras inslaget av uppskjuten beskattning i de svenska skattereglerna. Frågan om skatteuppskov, deras

redovisning och effektivitet, har nyligen uppmärksammat av Riksrevisionen.⁷⁷

7.2 Kommande förslag på skatte- och avgiftsområdet

Regeringen redovisar i det följande ett antal åtgärder på skatteområdet med effekter för budgetåret 2010 och framåt. Samtliga åtgärder förutom de förändrade nivåerna för socialavgifter kommer att föreslås i särskilda propositioner och redovisas därför i denna proposition som bedömningar.

För beskattningen av förvärvsinkomster aviseras en förstärkning av jobbskatteavdraget. För personer 65 år och äldre aviseras ytterligare sänkt skatt.

På socialavgiftsområdet aviseras en nedsättning av egenavgifterna för enskilda näringsidkare och delägare i handelsbolag samt ytterligare sänkta egenavgifter till följd av förlängd karenstid. Vidare föreslås förändrade nivåer för socialavgifterna mot bakgrund av att utgiftsnivåerna har ändrats.

På området för kapital- och egendomsskatter aviseras vissa förändringar i systemet med fastighetsavgift, förändringar av stämpelskatten vid vissa förvärv samt förändrade regler av beskattningen av andelsbyten vid utflyttning. Vidare redovisas arbetsläget vad gäller förslagen från Stiftelse- och föreningsskatteutredningen och Gåvoincitamentsutredningen.

På företagsbeskattningsområdet aviseras en utredning samt förslag om skattefrihet för kapitalvinster och utdelningar på andelar i handelsbolag, om ändrade regler om beskattning av vissa penninglån och om beskattning av underskotts företag. Därutöver aviseras förslag om avdrag för förluster i utländska dotterföretag, om särskilt förfarande för prissättningsbesked vid internationella transaktioner och om förändrade regler vid uttagsbeskattning.

På energi- och miljöskatteområdet lämnar regeringen bedömningar i frågan om skatter och effektiv miljöstyrning i anslutning till det arbete som inletts med Klimatpropositionen. Arbetet

har fortsatt med förslag kring effektivare skatter på klimat- och energiområdet och om beskattningen av personbilar med bättre miljöegenskaper. Vidare aviseras kommande förslag om slopande av kvarvarande energiskatteavdrag för vindkraft, av avfallsförbränningsskatten och av skatten på gödselmedel.

För övriga punktskatter aviseras regeringen förslag om ändrade regler för beskattningen av privatinförsel av cigaretter och redovisar en bedömning av reklamskatten.

På mervärdesskatteområdet aviseras en utredning om sänkt mervärdesskattesats för vissa tjänster och ett kommande förslag om nya mervärdesskatte regler om omsättningsland för tjänster m.m. Vidare redovisas arbetsläget vad gäller utredningen som omfattar mervärdesskatt och ideella föreningar m.m.

I ett avslutande avsnitt redovisas de finansiella effekterna av de skatte- och avgiftsförslag som lämnas eller aviseras i denna proposition.

Ärendet och dess beredning m.m.

För det ärende där förslag lämnas finns lagförslag i avsnitt 3. Lagförslagen har beretts under hand med Skatteverket.

Lagrådet

Det förslag som lämnas kring förändringar av socialavgiftsnivåerna är enligt regeringens mening av sådan enkel beskaffenhet att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse.

7.2.1 Skatter på arbetsinkomster – förvärvsinkomstbeskattningen

7.2.1.1 Förstärkt jobbskatteavdrag

Regeringens bedömning: För att dämpa fallet i sysselsättningen och för att påskynda den kommande uppgången, bör jobbskatteavdraget förstärkas i ett fjärde steg med 10 miljarder kronor. Det förstärkta jobbskatteavdraget stimulerar också arbetsutbudet och ökar därmed den varaktiga sysselsättningen. Det kommande förslaget bör träda i kraft den 1 januari 2010.

Skälen för regeringens bedömning: Jobbskatteavdraget är en central del i regeringens ekonomiska politik för att varaktigt öka sysselsättningen. Avdraget gör det mer lönsamt att

⁷⁷ RiR 2009:3 Skatteuppskov – Regeringens redovisning av bostadsuppskov och pensionssparavdrag. Se vidare avsnitt 12.2.3.

arbета för dem som i dag står utanför arbetsmarknaden och bidrar genom sänkta marginalskatter till ett ökat arbetsutbud för dem som redan har ett arbete. Jobbskatteavdraget gör det även mer attraktivt att starta och bedriva aktiv näringsverksamhet. Såväl svenska som internationella erfarenheter visar också att en politik som gör det mer lönsamt att arbeta är avgörande för att varaktigt höja sysselsättningen och minska frånvaron på arbetsmarknaden. En lägre skatt på arbetsinkomster ökar dessutom individernas självbestämmande över den egna inkomsten och gör att fler kan försörja sig på sin lön. Vidare har Finanspolitiska rådet i sin andra rapport från 2009 bedömt att det tredje steget i jobbskatteavdraget är välmotiverat utifrån regeringens sysselsättningspolitiska målsättningar.

Fortfarande står dock många utanför arbetsmarknaden. Den djupa lågkonjunkturen har också inneburit att arbetslösheten under 2009 stigit snabbt samtidigt som sysselsättningen har minskat. En förstärkning av jobbskatteavdraget är därför särskilt viktig i nuvarande konjunkturläge. Förstärkningen ökar hushållens disponibla inkomster, vilket leder till att konsumtionen stimuleras och sysselsättningsfallet dämpas. Ett förstärkt jobbskatteavdrag bidrar också till att fler håller sig kvar på arbetsmarknaden under lågkonjunkturen och främjar således en stark sysselsättningsökning i nästa konjunkturuppgång. Eftersom drivkrafterna till att söka arbete ökar i och med en förstärkning av jobbskatteavdraget hålls sökaktiviteten uppe. Detta, i kombination med ett ökat arbetsutbud, bidrar till en stark sysselsättningsutveckling i nästa konjunkturuppgång samt förbättrar förutsättningarna för en god rörlighet på arbetsmarknaden, vilket är nödvändigt för en kraftfull sysselsättningsökning. Ett förstärkt jobbskatteavdrag minskar därmed risken för att arbetslösheten biter sig fast på en hög nivå.

Enligt regeringens bedömning bör därför jobbskatteavdraget förstärkas inom ramen för ett fjärde steg.

Förstärkningen av jobbskatteavdraget bör ske med 10 miljarder kronor för dem som vid beskattningsårets ingång inte har fyllt 65 år. Förstärkningen bör utformas på ett sätt som ger så många som möjligt sänkt marginalskatt.

För personer som vid beskattningsårets ingång har fyllt 65 år innebar det tredje steget i jobbskatteavdraget att avdraget förenklades

genom att bl.a. kopplingen till grundavdraget slopades. Denna förenkling medförde att jobbskatteavdraget i genomsnitt blev kraftfullt förbättrat för denna grupp, särskilt för pensionärer med låga arbetsinkomster. Vid årsskiftet 2008/2009 förbättrades också de ekonomiska villkoren för pensionärer generellt genom en höjning av grundavdraget för pensionärer. I avsnitt 7.2.1.2 aviseras ytterligare en höjning av grundavdraget för pensionärer. Mot denna bakgrund bör jobbskatteavdraget inte förändras ytterligare för dem som har fyllt 65 år.

I likhet med de tre tidigare stegen bör det fjärde steget särskilt inriktas mot att dels sänka trösklarna för individen att gå från fulltidsfrånvaro till hel- eller deltidsarbete, dels förstärka drivkraften hos dem som redan har ett arbete att öka sin arbetsinsats. Med bibehållande av detta dubbla syfte bör det fjärde steget utformas så att den disponibla inkomsten ökar förhållandevis mycket för låg- och medelinkomsttagare.

Det fjärde steget innebär att jobbskatteavdraget höjs så att det ger en tillkommande skattelättnad med upp till 3 020 kronor per år vid en genomsnittlig kommunal skattesats (31,52 procent för 2009). För dem som har 22 000 kronor i månadslön och som betalar genomsnittlig kommunal inkomstskatt blir skattesänkningen genom detta fjärde steg 226 kronor per månad.

Av tabell 7.1 framgår vad det totala jobbskatteavdraget efter det fjärde steget blir per månad för några yrkesgrupper.

Tabell 7.1 Jobbskatteavdraget 2010 för olika månadslöner

Yrke	Månadslön	Totalt jobbskatteavdrag	Sänkt skatt som andel av lön
Värdbiträde	21 900 kr	1 480 kr/mån	6,8%
Metallarbetare	25 600 kr	1 681 kr/mån	6,6%
Sjuksköterska	27 200 kr	1 734 kr/mån	6,4%
Gymnasie-lärare	28 600 kr	1 752 kr/mån	6,1%
Läkare	57 000 kr	1 752 kr/mån	3,1%

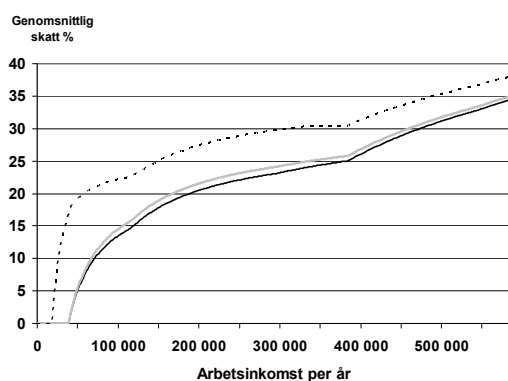
Källa: Egna beräkningar.

Anm.: Månadslön 2008 för respektive yrkesgrupp (SSYK) från Statistiska centralbyråns strukturlönestatistik, framskriven med beräknad löneförändring inom sektorn.

Det fjärde steget medför ytterligare lägre genomsnittlig skatt. I diagram 7.1 visas genomsnittsskatten, vid genomsnittlig kommunalskatt,

utan respektive med gällande jobbskatteavdrag och med aviserade förändringar.

Diagram 7.1 Genomsnittlig skatt utan jobbskatteavdraget (streckad linje), enligt gällande regler (ljus linje) samt enligt aviseringen om ett förstärkt jobbskatteavdrag (mörk linje) för personer som inte har fyllt 65 år

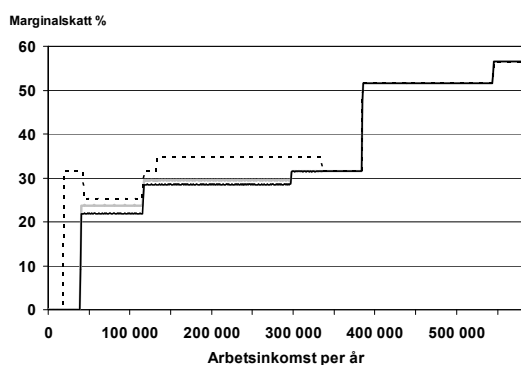


Källa: Egna beräkningar.

Som framgår av diagram 7.1 kommer den genomsnittliga skatten att understiga 25 procent för arbetsinkomster upp till 380 000 kronor.

I diagram 7.2 visas marginalskatten, vid genomsnittlig skattesats för kommunal inkomstskatt, utan respektive med gällande jobbskatteavdrag och med aviserade förändringar.

Diagram 7.2 Marginalskatt utan jobbskatteavdraget (streckad linje), enligt gällande regler (ljus linje) samt enligt aviseringen om ett förstärkt jobbskatteavdrag (mörk linje) för personer som inte har fyllt 65 år



Källa: Egna beräkningar.

Ett fjärde steg i jobbskatteavdraget innebär att marginalskatten sänks med ca 1,5 procentenheter för arbetsinkomster mellan ca 38 600 och 115 000 kronor per år. För arbetsinkomster mellan ca 115 000 och 297 000 kronor

per år sänks marginalskatten med ca 1 procentenhet.

I tabell 7.2 visas skatten utan respektive med jobbskatteavdrag enligt gällande och aviserade regler vid genomsnittlig skattesats för kommunal inkomstskatt. Dessutom visas den totala inkomstskattesänkningen som procent av arbetsinkomsten. Redovisningen avser personer som har hela sin inkomst från arbete.

Tabell 7.2 Skatt på arbetsinkomster och jobbskatteavdrag enligt gällande regler samt enligt aviseringen om förstärkt jobbskatteavdrag för personer som inte har fyllt 65 år (2010)

Arbetsinkomst per år	Skatt utan jobbskatteavdrag	Gällande jobbskatteavdrag	Förslagen höjning av jobbskatteavdrag	Totalt jobbskatteavdrag	Totalt jobbskatteavdrag i procent av inkomsten
100 000	22 190	7 671	1 045	8 716	8,7
150 000	37 540	9 186	1 637	10 823	7,2
200 000	54 876	11 786	2 111	13 897	6,9
250 000	72 212	14 386	2 584	16 970	6,8
300 000	89 548	16 933	3 020	19 953	6,7
350 000	106 380	18 004	3 020	21 024	6,0
400 000	125 220	18 004	3 020	21 024	5,3
500 000	176 740	18 004	3 020	21 024	4,2

Källa: Egna beräkningar.

Av tabell 7.2 framgår att för en person som tjänar 250 000 kronor per år före skatt, ger jobbskatteavdraget en skattelättnad med 16 970 kronor per år. Detta innebär att utbytet av att gå från heltidsarbetslöshet till heltidsarbete ökar med 16 970 kronor. Jobbskatteavdraget, som procent av inkomsten, är högre för låg- och medelinkomsttagare än för de med högre inkomster.

Finansdepartementet kommer att remittera ett förslag med angivna ändringar. Regeringen avser att i höst återkomma med förslag till riksdagen. Det kommande förslaget bör träda i kraft den 1 januari 2010.

7.2.1.2 Ytterligare sänkt skatt för pensionärer

Regeringens bedömning: Skattelättnaden för personer som vid årets ingång har fyllt 65 år bör förstärkas i ett andra steg med 3,5 miljarder kronor.

Det kommande förslaget bör träda i kraft den 1 januari 2010.

Skälen för regeringens bedömning: Den 1 januari 2009 sänktes skatten för de flesta pensionärer genom ett förhöjt grundavdrag vid taxerade förvärvsinkomster upp till ca 363 000 kronor.

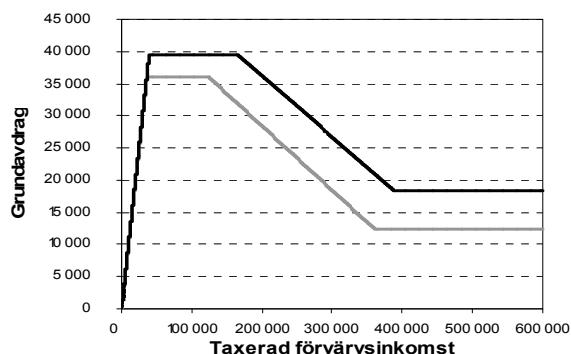
För att ytterligare förstärka pensionärernas disponibla inkomster bör det förhöjda grundavdraget för pensionärer utökas så att skatten sänks med ytterligare 3,5 miljarder kronor.

Det kommande förslaget bör innebära att alla personer som har fyllt 65 år vid beskattningsårets ingång och som betalar skatt får en skattesänkning. Förstärkningen bör ge en skattesänkning med ca 1 000–1 200 kronor per år för en pensionär med full garantipension.

För utformningen av det ytterligare förhöjda grundavdraget bör en utgångspunkt vara det sätt på vilket pensionerna skrivs ner 2010. För 2010 minskar de prisbasbeloppsindexerade garantipensionerna nominellt med 0,9 procent. De följsamhetsindexerade inkomst- och tilläggs-pensionerna minskar med 3,0 procent. Detta motiverar att förstärkningens tyngdpunkt i kronor räknat bör läggas hos dem som också får en större pensionsnedskrivning. En sådan utformning ökar välfärden för breda pensionärsgrupper.

I diagram 7.3 framgår utformningen av det ytterligare förhöjda grundavdraget för personer som är 65 år eller äldre. I tabell 7.3 visas tillkommande skattesänkning vid olika inkomster och olika kommunala skattesatser.

Diagram 7.3 Grundavdrag i kronor per år för personer som är 65 år eller äldre vid 2010 års början enligt gällande regler (ljus linje) samt enligt aviserat förslag (mörk linje)



Källa: Egna beräkningar.

Tabell 7.3 Skattesänkning i kronor per år genom det ytterligare förhöjda grundavdraget för personer som är 65 år eller äldre vid olika inkomst- och kommunalskattenivåer.

	Kommunalskatt (%)		
	Lägsta (29,89)	Medel (31,52)	Högsta (34,17)
Inkomstnivå			
Låg inkomst, 50 000 kr	1 034	1 128	1 223
Garantipensionär, 81 320–93 363 kr (se not)	1 034	1 128	1 223
150 000 kr	1 766	1 927	2 089
200 000 kr	2 260	2 466	2 673
300 000 kr	2 404	2 623	2 844
400 000 kr	2 902	3 058	3 216

Not: Inkomsten varierar för garantipensionärer beroende på ålder och civilstatus. Skattelättnaden blir dock lika stor för samtliga garantipensionärer.
Källa: Egna beräkningar.

Den aviserade höjningen av grundavdraget för personer över 65 år innebär, när även övriga skatte-, pensions- och bidragseffekter beaktas, att nettoinkomsten för pensionärskollektivet förblir ungefär oförändrad mellan 2009 och 2010. För de sämst ställda pensionärerna, dvs. garantipensionärer och andra personer med låga pensioner, förstärks nettoinkomsten.

I tabell 7.4 visas, för olika inkomstnivåer och vid genomsnittlig kommunalskatt, den totala skattesänkning till följd av båda stegen av det förhöjda grundavdraget. Sett till skattesänkningens såväl i kronor som i procent av inkomsten har det förhöjda grundavdraget en progressiv fördelningspolitisk profil då pensionärer i de lägre inkomstskikten får en större skattesänkning.

Tabell 7.4 Total skattesänkning i kronor per år till följd av det förhöjda grundavdraget (steg 1) och aviserat förslag (steg 2) för olika inkomstnivåer vid genomsnittlig kommunalskatt (31,52).

Inkomstnivå kr/år	Total skatte-sänkning till följd av steg 1 och steg 2, kr/år	Total skatte-sänkning som andel (%) av inkomsten
Låg inkomst, 50 000 kr	6 302	12,6
Garantipensionär, född 1938 eller senare:		
-Gift/sammanboende, 81 320 kr	4 337	5,3
-Ensamstående, 91 164 kr	3 707	4,1
Garantipensionär, född 1937 eller tidigare:		
-Gift/sammanboende, 83 164 kr	4 211	5,1
-Ensamstående, 93 363 kr	3 568	3,8
150 000 kr	2 742	1,8
200 000 kr	3 281	1,6
300 000 kr	3 438	1,1
400 000 kr	3 058	0,8

Källa: Egna beräkningar.

Finansdepartementet kommer att remittera ett förslag med angivna ändringar. Regeringen avser att i höst återkomma med förslag till riksdagen. Det kommande förslaget bör träda i kraft den 1 januari 2010.

7.2.2 Skatter på arbetsinkomster – socialavgifter m.m.

7.2.2.1 Nedsatta egenavgifter för enskilda näringsidkare

Regeringens bedömning: För att förbättra de små företagens förutsättningar för utveckling och tillväxt bör egenavgifterna för enskilda näringsidkare i åldern 26–64 år sättas ned med 5 procentenheter, dock högst 10 000 kronor per år. En förutsättning bör dock vara att överskottet av näringsverksamheten överstiger 40 000 kronor. Nedsättningen bör vara förenlig med kommissionens regelverk för stöd av mindre betydelse och hanteras av Skatteverket som en del av deklarationsförfarandet. Det kommande förslaget bör träda i kraft den 1 juli 2010 men tillämpas på inkomster som uppstår från och med den 1 januari 2010.

Skälen för regeringens bedömning: Företagande skapar sysselsättning och tillväxt. Det är därför viktigt att arbetet fortsätter med att främja företagande och entreprenörskap genom att göra det mer attraktivt att starta, driva och utveckla företag.

Enskilda näringsidkare och fysiska personer som är delägare i handelsbolag betalar socialavgifter i form av egenavgifter liksom undantagsvis personer med viss inkomst av tjänst. Egenavgifterna utgör en stor kostnad för många näringsidkare. En nedsättning av egenavgifterna kan därför göra det mer attraktivt att driva ett eget företag samt sänka tröskeln för den som överväger att starta ett företag. Det kan även förbättra likviditeten, vilket skulle underlätta verksamheten framför allt för de små företagen. Den finansiella krisen och den pågående lågkonjunkturen förstärker behovet av att vidta åtgärder som sänker kostnaderna och stärker likviditeten hos företagen.

Mot denna bakgrund avser regeringen att föreslå en nedsättning av egenavgifterna med 5 procentenheter. Nedsättningen bör endast gälla enskilda näringsidkare och delägare i handelsbolag (näringsidkare).

Nedsättningen bör omfatta näringsidkare i åldern 26–64 år. Personer som inte har fyllt 26 år och personer som har fyllt 65 år vid beskattningens ingång bör inte omfattas av nedsättningen. Detta eftersom egenavgifterna för dessa åldersgrupper redan är nedsatta med betydligt mer än 5 procentenheter.

Nedsättningen bör uppgå till högst 10 000 kronor per år. Det innebär att marginal-effekten minskar för inkomster upp till 200 000 kronor. För att underlätta hanteringen samt för att motverka skatteplanering bör nedsättning endast ges om överskottet av näringsverksamheten uppgår till minst 40 000 kronor.

Ett stöd i form av nedsatta egenavgifter riskerar att påverka konkurrensen och kan därmed komma att anses utgöra statsstöd enligt Europeiska gemenskapens regler om statligt stöd till näringslivet. Det bör därför konstrueras inom ramen för kommissionens regelverk för stöd av mindre betydelse (även kallat de minimis). Inom regelverket anges särskilda maximala stödnivåer. För jordbruks- och fiskesektorn finns dessutom nationella tak, som inte får överskridas. Om den maximala stödnivån eller ett nationellt tak uppnåtts, får ytterligare stöd inte betalas ut enligt detta regelverk.

Nedsättningen bör hanteras av Skatteverket inom ramen för det ordinarie deklarationsförfarandet. Skatteverket får därmed ansvar för att säkerställa att villkoren enligt regelverket för de minimis är uppfyllda.

Den nedsättning som nu aviseras kommer att behöva följas upp med hänsyn till de särskilda förutsättningar som gäller för stöd enligt regelverket för de minimis. Det kan därför finnas anledning att senare återkomma i frågan.

Finansdepartementet kommer att remittera ett förslag med angiven nedsättning. Regeringen avser att återkomma till riksdagen med förslag senare under riksmötet. Det kommande förslaget bör träda i kraft den 1 juli 2010 och tillämpas på inkomster som uppbärs från och med den 1 januari 2010.

7.2.2.2 Sänkta egenavgifter till följd av förlängd karenstid för enskilda näringsidkare

Regeringens bedömning: Sjukförsäkringsavgiften i egenavgifterna bör sänkas med 0,74 procentenheter. Sänkningen är en följd av att det för försäkrade med inkomst av annat förvärvsarbete bedöms kunna införas en karenstid om 7 dagar i stället för 1 dag. Det sammanlagda uttaget kommer därmed att uppgå till 28,97 procent av underlaget för egenavgifter. Det kommande förslaget bör träda i kraft den 1 juli 2010.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen har bedömt att det för försäkrade som har inkomst av annat förvärvsarbete bör införas 7 dagars karenstid med möjlighet att välja 14, 30, 60 eller 90 dagars karenstid (se utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp, avsnitt 2.9.4). Förslaget bör träda i kraft den 1 juli 2010.

Den längre karenstiden om 7 dagar i stället för 1 dag medför att sjukförsäkringsavgiften i egenavgifterna bör sänkas med 0,74 procentenheter. Även denna lägre sjukförsäkringsavgift bör gälla från och med den 1 juli 2010. Ändringen innebär att den totala avgiftsnivån inom egenavgifterna blir 28,97 procent från och med den 1 juli 2010, vilket framgår av tabell 7.6 (se avsnitt 7.2.2.3).

Regeringen avser att återkomma till riksdagen med förslag senare under riksmötet. Det

kommande förslaget bör träda i kraft den 1 juli 2010.

7.2.2.3 Förändrade nivåer för socialavgifter

Regeringens förslag: Sjukförsäkringsavgiften i arbetsgivaravgifterna sänks till 5,95 procent av avgiftsunderlaget och i egenavgifterna till 6,78 procent. Arbetsmarknadsavgiften i arbetsgivaravgifterna höjs till 4,65 procent av avgiftsunderlaget och i egenavgifterna till 2,11 procent. Detta föranleder en sänkning av den allmänna löneavgiften till 6,03 procent. Förslaget träder i kraft den 1 januari 2010.

Skälen för regeringens förslag: Socialavgifter betalas antingen som arbetsgivaravgifter eller som egenavgifter. Arbetsgivaravgifter betalas av arbetsgivare, medan egenavgifter främst betalas av enskilda näringsidkare.

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 2010 beräknas de utgifter som sjukförsäkringsavgiften ska täcka uppgå till 73,2 miljarder kronor. Mot denna bakgrund föreslår regeringen att sjukförsäkringsavgiften i arbetsgivaravgifterna sänks till 5,95 procent av avgiftsunderlaget och i egenavgifterna till 6,78 procent av avgiftsunderlaget.

Den minskade sysselsättningen innebär även att de utgifter som arbetsmarknadsavgiften ska finansiera nu ökar. Därför föreslår regeringen att arbetsmarknadsavgiften i arbetsgivaravgifterna höjs till 4,65 procent av avgiftsunderlaget och i egenavgifterna till 2,11 procent av avgiftsunderlaget.

Eftersom justeringen av de båda avgifterna ska göras inom ramen för ett i princip oförändrat avgiftsuttag sänks den allmänna löneavgiften till 6,03 procent.

I tabellerna 7.5 och 7.6 redovisas arbetsgivaravgifter och egenavgifter före och efter dessa förändringar.

Den sänkning av sjukförsäkringsavgiften i egenavgifterna som aviserats i avsnitt 7.2.2.2 innebär att den totala avgiftsnivån inom egenavgifterna blir 28,97 procent från och med den 1 juli 2010. I

tabell 7.6 redovisas egenavgifter efter den aviserade förändringen. För personer som uppfyller krav på nedsatta egenavgifter enligt avsnitt 7.2.2.1 kommer egenavgifterna att sättas ner med 5 procentenheter (till 24,71 procent till och med juni 2010 och 23,97 procent därefter). Nedsättningen är maximerad till 10 000 kronor.

Tabell 7.5 Arbetsgivaravgifter 2009 och 2010 enligt regeringens förslag

procent		
Arbetsgivaravgifter	2009	2010
Sjukförsäkringsavgift	6,71	5,95
Föräldraförsäkringsavgift	2,20	2,20
Ålderspensionsavgift	10,21	10,21
Efterlevandepensionsavgift	1,70	1,70
Arbetsmarknadsavgift	2,43	4,65
Arbetskadeavgift	0,68	0,68
<i>S:a socialavgifter</i>	<i>23,93</i>	<i>25,39</i>
Allmän löneavgift	7,49	6,03
S:a socialavgifter och allmän löneavgift	31,42	31,42

Källa: Egna beräkningar.

Tabell 7.6 Egenavgifter 2009 och 2010 enligt regeringens förslag om förändrade nivåer respektive bedömning enligt avsnitt 7.2.2.2

procent			
Egenavgifter	2009	t.o.m. juni 2010*	fr.o.m. juli 2010*
Sjukförsäkringsavgift	6,93	6,78	6,04
Föräldraförsäkringsavgift	2,20	2,20	2,20
Ålderspensionsavgift	10,21	10,21	10,21
Efterlevandepensionsavgift	1,70	1,70	1,70
Arbetsmarknadsavgift	0,50	2,11	2,11
Arbetskadeavgift	0,68	0,68	0,68
<i>S:a socialavgifter</i>	<i>22,22</i>	<i>23,68</i>	<i>22,94</i>
Allmän löneavgift	7,49	6,03	6,03
S:a socialavgifter och allmän löneavgift	29,71	29,71	28,97

Källa: Egna beräkningar.

* Från och med 1 januari 2010 har enskilda näringsidkare och delägare i handelsbolag möjlighet att få nedsättning av egenavgifterna med 5 procentenheter enligt avsnitt 7.2.2.1

De föreslagna förändringarna i avgiftsnivåer ska gälla från och med den 1 januari 2010 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 3.2.

7.2.3 Skatt på kapitaläggande – kapital- och egendomsskatter

7.2.3.1 Vissa fastighetsrättsliga skattefrågor

Regeringens bedömning: Det nuvarande systemet med kommunal fastighetsavgift bör utvidgas så att det även omfattar fastigheter med småhus som saknar byggnadsvärde och tomtmark för småhus som är bebyggda med småhus på ofri grund. Som ett led i finansieringen av denna ändring bör taket för uppskovsbelopp vid kapitalvinstbeskattning sänkas från 1 600 000 kronor till 1 450 000 kronor. Det kommande förslaget bör träda i kraft den 1 januari 2010.

Skälen för regeringens bedömning: Den 1 januari 2008 ersattes den statliga fastighets-skatten på bostäder med en kommunal fastighetsavgift. Den tekniska utformningen av denna förändring innebar att ägare av tomtmark med ett småhus som värderats till mindre än 50 000 kronor och som därmed saknar byggnadsvärde även fortsättningsvis skulle vara kvar i systemet med fastighetsskatt. Detsamma kom att gälla för tomtmark som visserligen är bebyggd med ett småhus, men där byggnaden inte ägs av samma person som äger marken. Det typiska exemplet på en sådan tomt är en arrendetomt med ett hus på s.k. ofri grund. Denna gränsdragning har fått viss kritik: För de *småhusägare som bor i småhus som saknar byggnadsvärde* kan fastighetsskatten bli betydligt högre än den fastighetsavgift som skulle ha tagits ut vid ett högre taxeringsvärde. Dessa boende har vidare inte kunnat omfattas av den skattekutning för fastighetsavgift som gäller för pensionärer. Vad gäller de *småhusägare som arrenderar tomtmark* har jämförelser gjorts med småhusägare som innehar småhusets tomt med tomträtt. För de senare omfattas såväl småhuset som tomtmarken av fastighetsavgiften. Småhusägare som arrenderar tomtmarken har däremot indirekt kommit att få betala den relativt högre fastighetsskatt som ägaren av marken betalar. Den sammanlagda fastighetsbeskattningen kan därmed bli betydligt högre än den fastighetsavgift som skulle ha tagits ut för ett småhus med tomträtt.

Den ibland betydligt högre fastighetsskatten för de aktuella fastigheterna kan inte anses vara

legitim och kan därmed skada förtroendet för skattesystemet. De aktuella fastigheterna bör därför i stället omfattas av den lägre kommunala fastighetsavgiften.

Systemet med fastighetsavgift bör således utvidgas till att omfatta även fastigheter med småhus som saknar byggnadsvärde och tomtmark för småhus som är bebyggda med småhus på ofri grund. Fastighetsavgiften för småhus utan byggnadsvärde bör beräknas på samma sätt som för småhus med byggnadsvärde, dvs. som den ordinarie fastighetsavgiften. För småhus på ofri grund och tomtmark som är bebyggd med småhus på ofri grund bör fastighetsavgiften bestämmas till hälften av den ordinarie fastighetsavgiften per småhus, dock högst 0,75 procent av byggnadsvärdet respektive tomtmarksvärdet. De avgiftsmedel som tas in tillfaller kommunerna.

För att finansiera avskaffandet av statlig fastighetsskatt för de aktuella fastigheterna bör taket för uppskovsbelopp vid kapitalvinstbeskattning sänkas från 1 600 000 kronor till 1 450 000 kronor för avyttringar som sker den 1 januari 2010 eller senare. Det görs även en minskning av anslaget 1:1 Kommunalekonomisk utjämning med 130 miljoner kronor, se utgiftsområde 25, avsnitt 2.6.

I Finansdepartementet har det arbetats fram en promemoria med förslag till de aviserade reglerna (dnr Fi2009/4828). Promemorian har remissbehandlats. Regeringen avser att i höst återkomma med förslag till riksdagen. Det kommande förslaget bör träda i kraft den 1 januari 2010.

7.2.3.2 Stämpelskatt vid vissa förvärv

Regeringens bedömning: Stämpelskatt bör tas ut vid förvärv av fast egendom eller tomträtter genom partiell delning, dvs. sådan delning som avses i 24 kap. 1 § andra stycket 2 aktiebolagslagen (2005:551). Även förvärv genom en åtgärd enligt utländsk lagstiftning som motsvarar sådan delning bör vara stämpelskattepliktiga. Det kommande förslaget bör träda i kraft den 1 januari 2010.

Skälen för regeringens bedömning: Stämpelskatt tas i dag ut vid förvärv av fast egendom

genom köp, bl.a. sådana köp som inkomstskatterettsligt är att betrakta som verksamhetsavyttringar. Förvärv av fast egendom eller tomträtter genom partiell delning har stora likheter med förvärv genom köp, varför båda typerna av förvärv bör vara stämpelskattepliktiga. Av likformighetsskäl bör även fast egendom och tomträtter som överläts genom ett förfarande enligt utländsk rätt som motsvarar partiell delning av bolag omfattas av skatteplikten.

I Finansdepartementet har det arbetats fram en promemoria med förslag till de aviserade reglerna (dnr Fi2009/3282). Promemorian har remissbehandlats. Regeringen har den 17 juni 2009 beslutat att överlämna en lagrådsremiss till Lagrådet. Regeringen avser att i höst återkomma med förslag till riksdagen. Det kommande förslaget bör träda i kraft den 1 januari 2010.

7.2.3.3 Beskattning av andelsbyten vid utflyttning

Regeringens bedömning: Reglerna för beskattning av andelsbyten vid utflyttning bör anpassas till EG-rätten. Detta bör ske genom att en fysisk person inte beskattas för vinst som uppkommit vid ett andelsbyte bara för att personen inte längre uppfyller villkoret att vara bosatt i Sverige eller stadigvarande vistas här. Beskattning bör – förutom om de mottagna andelarna har avyttrats – i stället ske om personen inte längre är bosatt inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller stadigvarande vistas inom EES. Vidare bör bestämmelserna om framskjuten beskattning vid andelsbyten vara tillämpliga om säljaren är bosatt i eller stadigvarande vistas inom EES. Det kommande förslaget bör träda i kraft den 1 januari 2010.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt nu gällande regler om framskjuten beskattning vid andelsbyten för fysiska personer skjuts beskattningen av vinsten fram vid ett andelsbyte genom att de mottagna andelarna övertar de avyttrade andelarnas omkostnadsbelopp. Beskattning ska emellertid ske om säljaren inte längre är bosatt i Sverige eller stadigvarande vistas här. Vidare har en person som är obegränsat skattskyldig endast på grund av väsentlig anknytning till Sverige inte rätt att skjuta fram beskattningen om han eller

hon deltar i ett andelsbyte. Detsamma gäller en begränsat skattskyldig person som deltar i ett andelsbyte.

Europeiska gemenskapernas kommission har i en formell underrättelse den 23 september 2008 [KOM:s ref. SG-Greffe (2008)D/205676, ärendenummer 2008/2162] uppmärksammat att bestämmelserna om beskattning av andelsbyten vid utflyttning kan strida mot EG-rätten. Regeringen har i svar till kommissionen den 19 november 2008 anfört att man har för avsikt att så snart som möjligt ändra de svenska reglerna. I Finansdepartementet har det härefter arbetats fram en promemoria (dnr Fi2009/4328) med förslag som ska anpassa de svenska reglerna till EG-rätten. Förslaget innebär att en fysisk person inte ska beskattas för vinst som uppkommit vid ett andelsbyte bara för att personen inte längre uppfyller villkoret att vara bosatt i Sverige eller stadigvarande vistas här. Beskattning ska – förutom om de mottagna andelarna har avyttrats – i stället ske om personen inte längre är bosatt inom EES eller stadigvarande vistas inom området. Vidare ska bestämmelserna om framskjuten beskattning vid andelsbyten vara tillämpliga om säljaren är bosatt i eller stadigvarande vistas inom EES. Promemorian har remissbehandlats. Regeringen har den 3 september 2009 beslutat att överlämna en lagrådsremiss till Lagrådet. Regeringen avser att i höst återkomma med förslag till riksdagen. Det kommande förslaget bör träda i kraft den 1 januari 2010.

7.2.3.4 Aktuella utredningar på området

Stiftelse- och föreningsskatteutredningen

En särskild utredare har sett över bestämmelserna om inkomstbeskattning av stiftelser, ideella föreningar, registrerade trossamfund och vissa andra juridiska personer. Huvuduppgiften var att utarbeta ett modernt och ändamålsenligt system för beskattningen med enkla och likformiga regler. Stiftelse- och föreningsskatteutredningen har överlämnat betänkandet *Moderniserade skatteregler för ideell sektor* (SOU 2009:65). Utredningens förslag utgår från de bestämmelser som i dag gäller för föreningar och trossamfund men har fått en anpassad och moderniserad utformning. För stiftelser, ideella föreningar och registrerade trossamfund föreslås att det ska införas enhetliga bestämmelser om

skattefrihet. Utredningen föreslår också att den så kallade katalogen med vissa namngivna subjekt slopas och att skattegynnandet i stället ska bedömas enligt de generella reglerna om undantag från beskattning för allmännyttig verksamhet. Vidare föreslås att de särregler som i dag gäller för inkomst av fastighet ska tas bort.

Betänkandet har remitterats. Remisstiden går ut den 2 november 2009.

Gåvoincitamentsutredningen

Regeringen tillsatte under hösten 2008 en utredning som fick i uppdrag att analysera för- och nackdelar med skatteincitament för gåvor till forskning och ideell verksamhet som ett komplement till andra stödformer. Även om utredaren bedömde att nackdelarna övervägde fördelarna skulle ett förslag med författningstext om sådana incitament utarbetas. I Gåvoincitamentsutredningens betänkande *Skatteincitament för gåvor till forskning och ideell verksamhet* (SOU 2009:59) föreslås en modell för skatte-reduktion för fysiska och juridiska personer för gåvor till forskning och ideell verksamhet.

Betänkandet har remitterats. Remisstiden går ut den 15 oktober 2009.

7.2.4 Skatt på kapitalanvändning – företagsskatter

7.2.4.1 Utredning om företagsbeskattning

Regeringens bedömning: En företagsskatteutredning bör tillsättas för att undersöka olika möjligheter att minska beskattningen av riskkapital i bolagssektorn och därmed göra villkoren mera lika för investeringar som finansieras med eget kapital respektive lånat kapital.

Skälen för regeringens bedömning: För att förbättra företagsklimatet är det angeläget att företagsskatte-reglerna bidrar till en hög investeringsnivå och en snabb produktivitet-utveckling. Därmed främjas även den varaktiga sysselsättningen och BNP. En företagsskatte-utredning tillsätts därför med syfte att undersöka olika möjligheter att minska beskattningen av riskkapital i bolagssektorn och därmed göra villkoren mera lika för investeringar som finansieras med eget kapital respektive lånat kapital.

Ett annat syfte är att värna den svenska skattebasen i en alltmer globaliserad värld, samtidigt som Sverige även fortsättningsvis ska vara ett attraktivt land för investeringar och lokalisering av företag.

Utredningen ska lägga särskild vikt vid att olika åtgärder ska vara hållbara och försvarbara i ett EU-perspektiv.

7.2.4.2 Skattefri kapitalvinst och utdelning på andelar inom handelsbolagssektorn

Regeringens bedömning: Andelar i handelsbolag och andelar ägda av handelsbolag bör infogas i systemet med skattefria utdelningar och kapitalvinster. Det kommande förslaget bör träda i kraft den 1 januari 2010.

Skälen för regeringens bedömning: Skatteverket har i en promemoria, Handelsbolagen och kapitalvinstbeskattningen (dnr Fi2008/7059), föreslagit förändringar av kapitalvinstbeskattningen för handelsbolagsandelar och för andelar ägda av handelsbolag. Förslaget syftar till att infoga handelsbolagsandelar och andelar ägda av handelsbolag i systemet med skattefria kapitalvinster och utdelningar på näringsbetingade andelar. Skatteverkets promemoria har remissbehandlats. I princip samtliga remissinstanser tillstyrker förslaget.

Regeringen anser att det finns starka skäl för att så långt det är möjligt infoga handelsbolagen i det befintliga systemet med skattefrihet för kapitalvinster på näringsbetingade andelar. Det förhållandet att andelar i handelsbolag inte omfattas av bestämmelserna om skattefrihet för kapitalvinster på näringsbetingade andelar har medfört ett i flera avseenden asymmetriskt och svårtillgängligt system för beskattning av handelsbolag. För att förhindra kringgåenden av bestämmelserna om avdragsförbud för kapitalförluster på näringsbetingade andelar finns ett komplicerat regelsystem för handelsbolagen. De befintliga reglerna har till syfte att förhindra transaktioner som skulle kunna leda till avdrag för kapitalförluster som inte ska kunna dras av. Det finns således ett övergripande behov av förenklingar av det komplexa och svårtillgängliga beskattningssystemet för företag som är delägare i handelsbolag.

Det bör även framhållas att handelsbolagsformen eller kommanditbolagsformen många gånger har förekommit i olika typer av upplägg vars huvudsakliga syfte varit att uppnå skattefördelar. Vidare innebär det befintliga systemet med skattefri avyttring av näringsbetingade andelar att andelar i handelsbolag, som ska avyttras med en vinst som är skattepliktig, i stället kan ”paketeras” i ett aktiebolag varefter andelarna i aktiebolaget kan avyttras skattefritt. I en motsvarande förlustsituation kan andelarna i handelsbolaget avyttras direkt och avdrag göras för förlusten. Således är det även utifrån behovet av att värna om bolagsskattebasen befogat att förenkla dagens regelverk för beskattning av kapitalvinster och kapitalförluster på andelar i handelsbolag.

Risikkapitalbranschen – där aktörerna inte sällan bedriver verksamhet i handelsbolags- eller kommanditbolagsform – har i olika sammanhang lyft fram frågan om att även handelsbolagen borde omfattas av bestämmelserna om skattefrihet för kapitalvinst och utdelning på näringsbetingade andelar.

Regeringens uppfattning är således att beskattningen av kapitalvinster och avdragsrätten för kapitalförluster på andelar i handelsbolag och på andelar som ägs av handelsbolag bör avskaffas inom bolagssektorn. Regeringen har den 3 september 2009 beslutat att överlämna en lagrådsremiss till Lagrådet.

Regeringen avser att i höst återkomma med förslag till riksdagen. Det kommande förslaget bör träda i kraft den 1 januari 2010

7.2.4.3 Ändrade regler om beskattning av vissa penninglån

Regeringens bedömning: Reglerna om beskattning av vissa penninglån (s.k. förbjudna lån) bör utvidgas till att även omfatta lån från utländska juridiska personer. Ränteutgifter på sådana lån bör inte få dras av. För att reglerna inte ska försvåra för affärsmässigt bedriven verksamhet bör det införas ett generellt undantag för lån som lämnas till aktiebolag. Det kommande förslaget bör tillämpas från och med den 13 februari 2009.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt gällande regler ska penninglån som lämnas i strid med det aktiebolagsrättsliga låneförbudet tas upp till beskattning av låntagaren. Den som äger eller har ett bestämmande inflytande över ett företag ska inte kunna ta ut pengar från företaget i form av lån, och på så sätt skjuta upp eller helt undvika beskattning av medel som egentligen används för privat konsumtion. Reglerna gäller oavsett om låntagaren är en fysisk eller juridisk person.

Skatteverket har uppmärksammat att det under senare år blivit allt vanligare att organisera ägandet av små och medelstora svenska företag via utländska holdingbolag. Kapital från det svenska rörelsedrivande företaget förs genom utdelning, lån eller i form av kapitalvinst över till det utländska holdingbolaget. Eftersom de svenska reglerna om beskattning av förbjudna lån inte omfattar lån från utländska företag, kan ägarna eller personer i ledande ställning genom penninglån disponera de medel som tillförts de utländska företagen utan skatteeffekter. Skatteverket har uppskattat att ca 30 miljarder kronor har förts från svenska företag till utländska holdingbolag de senaste tre åren (2006–2008). Av dessa 30 miljarder kronor har Skatteverket funnit att i vart fall 2 miljarder kronor har lånats från de utländska holdingbolagen av deras svenska ägare under motsvarande period.

I syfte att motverka den beskrivna skatteplaneringen och säkerställa att beskattningen upprätthålls bör bestämmelserna om beskattning av vissa penninglån utvidgas till att omfatta även lån från utländska motsvarigheter. Detta bidrar även till målsättningen att skattereglerna bör vara

likformiga och neutrala. Vidare bör avdrag inte få göras för ränteutgifter på sådana penninglån.

För att förslaget inte ska försvåra för affärsmässigt bedriven verksamhet eller annars försämra företagets möjlighet till kapitalanskaffning bör lån som lämnas till aktiebolag undantas från reglerna om beskattning av vissa penninglån. Ett sådant generellt undantag ligger även i linje med det skatterättsliga syftet med reglerna om beskattning av vissa penninglån, dvs. att upprätthålla dubbelbeskattningen av medel som tas ut ur bolagssektorn.

Regeringen har tidigare i en skrivelse till riksdagen den 12 februari 2009 (skr. 2008/09:122) aviserat de nu nämnda åtgärderna. I skrivelsen har regeringen förklarat att det – med hänsyn till det betydande skattebortfall som skatteplaneringen medfört och befaras medföra framgent – enligt regeringens mening finns skäl att med stöd av undantagsbestämmelsen i 2 kap. 10 § andra stycket regeringsformen tillämpa regeländringarna från och med den 13 februari 2009. En promemoria med de nämnda förslagen har remissbehandlats (dnr Fi2009/1477). Regeringen har den 25 juni 2009 beslutat att överlämna en lagrådsremiss till Lagrådet.

Regeringen avser att i höst återkomma med förslag till riksdagen. Det kommande förslaget bör tillämpas från och med den 13 februari 2009.

7.2.4.4 Ändrade regler om beskattning av underskottsföretag

Regeringens bedömning: För att hindra kringgående av reglerna om beräkandet av beloppsspärren vid ägarförändringar i underskottsföretag bör reglerna ändras så att förvärvsutgiften vid beräkandet av beloppsspärren minskas med kapitaltillskott som helt eller delvis medfört ägarförändringen. Det kommande förslaget bör tillämpas från och med den 5 juni 2009.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt gällande regler inträder en beloppsspärr vid ägarförändringar i underskottsföretag. Syftet med beloppsspärren är att förhindra handel med underskottsföretag. Beloppsspärren innebär att underskottsföretaget inte får dra av underskott till den del det överstiger 200 procent av utgiften

för att förvärva det bestämmande inflytandet över underskotts företaget. Förvärvsutgiften ska dock minskas med kapitaltillskott som lämnats till underskotts företaget före ägarförändringen. Regeringsrätten har i dom den 17 september 2007 (RÅ 2007 ref. 58) däremot funnit att kapitaltillskott som lämnats i samband med förvärvet av underskotts företaget inte ska minska förvärvsutgiften.

Skatteverket har i samband med sin kontrollverksamhet uppmärksammat att bestämmelserna om kapitaltillskott i flera fall har utnyttjats för att öka möjligheten för underskotts företag att dra av tidigare års underskott. Detta har framför allt skett genom att en ägarförändring i ett underskotts företag helt eller delvis har skett genom en riktad nyemission i syfte att otillbörligt öka förvärvsutgiften.

För att motverka att reglerna kringgås bör vid beräkandet av beloppsspärren förvärvsutgiften minskas med kapitaltillskott som helt eller delvis har medfört ägarförändringen.

Regeringen har tidigare i en skrivelse till riksdagen den 4 juni 2009 (skr. 2008/09:225) aviserat den nu nämnda åtgärden. I skrivelsen har regeringen förklarat att det – med hänsyn till risk för betydande skattebortfall – enligt regeringens mening finns skäl att med stöd av undantagsbestämmelsen i 2 kap. 10 § andra stycket regeringsformen tillämpa regeländringarna från och med den 5 juni 2009. En promemoria med det nämnda förslaget har remissbehandlats (dnr Fi2009/4574).

Regeringen avser att i höst återkomma med förslag till riksdagen. Det kommande förslaget bör tillämpas från och med den 5 juni 2009.

7.2.4.5 Regler om avdrag för slutliga förluster i utländska dotterföretag

Regeringens bedömning: Det bör införas särskilda regler för svenska moderföretag att i vissa begränsade fall få göra avdrag för en slutlig förlust hos ett utländskt dotterföretag som hör hemma inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Det kommande förslaget bör träda i kraft den 1 juli 2010.

Skälen för regeringens bedömning: Svenska företag som ingår i en koncern kan lämna

koncernbidrag till varandra. Det innebär att givaren får göra avdrag för ett bidrag till mottagaren, som ska ta upp bidraget till beskattning. Detta system kan användas för resultatutjämning mellan företag inom en koncern. Regeringsrätten har i domar den 11 mars 2009 (RÅ 2009 ref. 13, m.fl.) funnit att avdrag för koncernbidrag, på grund av EG-rätten, i vissa begränsade fall måste tillåtas även för bidrag till utländska dotterföretag inom EES, när dessa har slutliga förluster. På grund av Regeringsrättens avgöranden bör det införas särskilda regler som möjliggör avdrag för sådana förluster. Ett förslag till sådana regler kommer att utarbetas och remissbehandlas under hösten. Det kommande förslaget bör träda i kraft den 1 juli 2010.

7.2.4.6 Förfarande för prissättningsbesked vid internationella transaktioner

Regeringens bedömning: Det bör införas ett särskilt förfarande för prissättningsbesked vid internationella transaktioner. Det kommande förslaget bör träda i kraft den 1 januari 2010.

Skälen för regeringens bedömning: Ett särskilt förfarande bör införas genom vilket Skatteverket kan lämna besked om framtida prissättning av internationella transaktioner mellan parter som är i ekonomisk intressegemenskap. Ett prissättningsbesked bör bara kunna lämnas om det föreligger en bakomliggande ömsesidig överenskommelse med en annan stat med stöd av ett skatteavtal. Regeringen har den 4 juni 2009 beslutat att överlämna en lagrådsremiss till Lagrådet.

Regeringen avser att i höst återkomma med förslag till riksdagen. Det kommande förslaget bör träda i kraft den 1 januari 2010.

7.2.4.7 Anstånd med inbetalning av skatt i samband med uttagsbeskattning, m.m.

Regeringens bedömning: Reglerna om uttagsbeskattning när Sverige förlorar beskattningsrätten till en näringsverksamhet på grund av ett skatteavtal med en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) bör ändras så att den skattskyldige får möjlighet att ansöka om anstånd med betalningen av skatten på grund av uttaget. Vidare bör reglerna om återföring av avsättningar till periodiseringsfonder, ersättningsfond och expansionsfond ändras så att omedelbar återföring inte ska ske när näringsverksamheten inte längre ska beskattas i Sverige på grund av ett skatteavtal med en stat inom EES. Det kommande förslaget bör träda i kraft den 1 januari 2010.

Skälen för regeringens bedömning: Uttagsbeskattning innebär att beskattning sker som om en tillgång avyttrats mot en ersättning som motsvarar marknadsvärdet. Enligt nu gällande regler ska uttagsbeskattning ske om skattskyldigheten i Sverige för en näringsverksamhet upphör på grund av ett skatteavtal. De situationer som avses är om ett svenskt företag byter hemvist och Sverige därigenom förlorar beskattningsrätten till företagets utländska näringsverksamhet, att ett skatteavtal ändras så att Sverige inte längre får beskatta näringsverksamhet i det landet eller om en tillgång flyttas från en del av en näringsverksamhet till en annan del och Sverige får beskatta den första delen men inte den andra.

Regeringsrätten har i en dom den 24 april 2008 (RÅ 2008 ref. 30) slagit fast att uttagsbeskattning och återföring av avsättningar till periodiseringsfond när ett företag byter hemvist från Sverige till Malta strider mot gemenskapens rättsord. Vidare har Europeiska gemenskapernas kommission i ett motiverat yttrande [KOM:s ref SG-Greffe (2008)D/205673, ärendenummer 2007/2372] uppmärksammat att reglerna om uttagsbeskattning när Sverige förlorar beskattningsrätten på grund av ett skatteavtal kan strida mot EG-rätten.

Med anledning av regeringens rättsord har Finansdepartementet upprättat en promemoria (dnr Fi2009/3274) med förslag till regler om anstånd med inbetalning av skatt i samband med

uttagsbeskattning när Sverige förlorar beskattningsrätten till en näringsverksamhet på grund av ett skatteavtal. I promemorian föreslås också att återföring av avsättningar till periodiseringsfonder, ersättningsfond och expansionsfond inte ska ske omedelbart i dessa situationer utan enligt övriga regler om återföring. Förslagen gäller endast när skatteavtalet i fråga ingåtts med en stat inom EES. Promemorian har remissbehandlats. Regeringen avser att i höst återkomma med förslag till riksdagen. Det kommande förslaget bör träda i kraft den 1 januari 2010.

7.2.5 Skatter på konsumtion m.m.– energi- och miljöskatter

7.2.5.1 Effektivare skatter på klimat- och energiområdet

Regeringens bedömning: Miljöskatter och andra ekonomiska styrmedel är av central betydelse för att Sveriges mål på klimat- och energiområdet ska kunna nås. Styrmedel ska utformas på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt och med hänsyn till medborgarnas förutsättningar. Skattesystemet på klimat- och energiområdet bör förändras så att det blir mer träffsäkert och ändamålsenligt.

Skälen för regeringens bedömning: Sverige och andra länder står inför stora utmaningar inom klimat- och energiområdet, inte minst med anledning av den globala uppvärmningen. Dessa utmaningar måste tacklas gemensamt, effektivt och utan dröjsmål.

Miljöskatter och andra ekonomiska styrmedel är av central betydelse för att Sveriges mål på klimat- och energiområdet ska kunna nås. Olika ekonomiska styrmedel ger olika incitament och för att de ska vara effektiva måste de samordnas. En viktig utgångspunkt för miljöpolitiska styrmedel är att de, i möjligaste mån, ska utformas så att förorenaren betalar för sin miljöpåverkan. Regeringen bedriver därför, som aviserats i budgetpropositionerna för 2008 och 2009, ett arbete med syfte att föreslå vissa ändringar av främst miljöskatterna så att effektiviteten av den förda miljö- och energipolitiken förbättras. Detta arbete är angeläget och inriktas på att

åstadkomma en förbättrad samordning mellan de olika ekonomiska styrmedlen på området.

Mot bakgrund av det hittills genomförda analysarbetet inom Regeringskansliet aviserar regeringen i denna budgetproposition vissa strukturella förändringar av skattesystemet på klimat- och energiområdet. Förändringarna gör skattesystemet mer träffsäkert och ändamålsenligt. Med utgångspunkt i den förändrade skattestrukturen aviseras skatteförslag som bedöms minska utsläppen av växthusgaser samt bidra till att målen för andel förnybar energi och effektiviserare energianvändning kan uppnås. Huvuddelen av de nu aviserade förslagen har också presenterats av regeringen i 2009 års klimatproposition (prop. 2008/09:162 En sammanhållen klimat- och energipolitik – Klimat).

Det är angeläget att förändringar av beskattningen sker varsamt och stegvis. Härigenom säkerställs att övergångseffekter blir rimliga för berörda hushåll och företag. Det rådande konjunkturläget gör också att ändringar av koldioxid- och energiskatterna huvudsakligen bör genomföras först 2011. Flertalet av de skatteåtgärder som regeringen aviserar i denna proposition bör därför inte börja tillämpas förrän 2011. Det är viktigt att ge aktörerna långsiktiga förutsättningar för planering av sin verksamhet inför framtiden. Regeringen redovisar därför också åtgärder som ska träda i kraft 2013 respektive 2015.

Regeringen har i 2009 års energipolitiska proposition (prop. 2008/09:163 En sammanhållen klimat- och energipolitik – Energi), aviserat att ett femårigt program för effektivare energianvändning finansieras inom ramen för energibeskattningen. Programmet tillförs 300 miljoner kronor årligen, utöver dagens politik. Finansiering sker genom i denna proposition aviserade ändringar av koldioxid- och energiskatterna.

Förslag till lagstiftning i ovanstående frågor har presenterats i två departementspromemorior, som har remissbehandlats. Remissinstansernas yttranden finns tillgängliga i Finansdepartementet (Ds 2009:24 Effektivare skatter på klimat- och energiområdet, dnr Fi2009/4940 respektive en promemoria om skattebefrielse för personbilar med bättre miljöegenskaper, dnr Fi2009/4833).

I Ds 2009:24 utvecklas de teoretiska utgångspunkter och allmänna principer som bör

gälla för samordnade och effektiva ekonomiska styrmedel på klimat- och energiområdet. För att minskningar av koldioxidutsläppen ska nås på ett kostnadseffektivt sätt är det i ett första skede angeläget att begränsa de nedsättningar från den generella koldioxidskattenivån som finns i dag. Detta skulle medföra ytterligare reduktion av koldioxidutsläpp inom sektorer eller områden med låga marginalkostnader. Inriktningen bör vara att nedsättningarna slopas på lång sikt, dock med beaktande av det koldioxidläckage som kan motivera avsteg från en enhetlig koldioxidskatt. Koldioxidläckage uppstår när utsläppen flyttar till länder som inte är bundna av utsläppsreduktioner genom internationella åtaganden.

Energiskatten har historiskt sett varit fiskal men det är önskvärt att energiskatten får en i allt högre grad resursstyrande karaktär för att målen för andel förnybar energi och för effektivare energianvändning till 2020 ska nås till lägsta möjliga kostnad.

För transporter är en styrning mot lägre koldioxidutsläpp via koldioxidskatt i allmänhet att föredra framför en styrning via till exempel fordonsskatten. Skatteuttaget bör bero i högre utsträckning på drivmedelsförbrukningen och i lägre utsträckning på fordonsskatten.

Ds 2009:24 har remissbehandlats och regeringen har tagit del av remissinstansernas synpunkter. Regeringen avser att återkomma till dessa i samband med förslag i de aktuella frågorna.

Regeringen redovisar i avsnitten 7.2.5.2–7.2.5.15 och 7.2.5.17–7.2.5.23 sina bedömningar i de frågor som behandlats i ovanstående departementspromemorior. Regeringen avser att i höst återkomma med förslag till riksdagen.

7.2.5.2 Höjning av koldioxidskatten

Regeringens bedömning: Den generella koldioxidskatten bör höjas med 1 öre per kg koldioxid för att finansiera slopandet av den s.k. avfallsförbränningskatten. Efter höjningen med 1 öre per kg koldioxid och den årliga justeringen enligt konsumentprisindex uppgår den generella koldioxidskatten till 105 öre per kg koldioxid 2010.

Det kommande förslaget bör träda i kraft den 1 januari 2010.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen har i 2009 års klimatproposition aviserat att den s.k. avfallsförbränningskatten bör slopas under 2010 (se prop. 2008/09:162 s. 75 f.). Det skattebortfall som slopandet innebär bör finansieras genom en höjning av den generella koldioxidskatten med 1 öre per kg koldioxid. Med höjningen säkerställs mer än väl att ambitionen i den svenska klimatpolitiken inte sänks som en följd av att avfallsförbränningskatten slopas.

Höjningen av koldioxidskatten ingår även som en del i finansieringen av det program för energieffektivisering som regeringen redogjorde för i 2009 års energipolitiska proposition (se prop. 2008/09:163 s. 80 f.). Höjningen bör därför träda i kraft den 1 januari 2010, även om avfallsförbränningskatten avses slopas först den 1 oktober samma år. Slopandet av avfallsförbränningskatten behandlas vidare i avsnitt 7.2.5.17.

För 2010 medför den årliga justeringen av skattesatserna enligt konsumentprisindex att koldioxid- och energiskattesatserna sänks, i förhållande till de skattenivåer som gäller för 2009. Justeringen innebär att koldioxidskatten sänks från 105 till 104 öre per kg koldioxid. I och med höjningen av den generella koldioxidskatten med 1 öre per kg koldioxid blir koldioxidskatten ca 105 öre per kg koldioxid 2010. Uttryckt i volym- respektive viktenhet kommer således de nya koldioxidskattesatserna för de olika bränslena 2010, efter justering för förändring av konsumentprisindex, vara i paritet med 2009 års nivåer. Indexomräkningen av koldioxid- och energiskattesatserna behandlas vidare i avsnitt 7.2.5.15.

Regeringen avser att i höst återkomma med förslag till riksdagen. Det kommande förslaget bör träda i kraft den 1 januari 2010.

7.2.5.3 Höjd koldioxidskatt för uppvärmningsbränslen m.m. inom vissa sektorer

Regeringens bedömning: Koldioxidskatten på bränslen för uppvärmning och drift av stationära motorer inom industrin utanför handelssystemet samt jordbruks-, skogsbruks- och vattenbruksverksamheterna bör höjas från dagens 21 procent till 60 procent av den generella koldioxidskattenivån 2015. Ett första steg, till 30 procent, tas 2011. Motsvarande höjningar bör även göras för dieselolja som förbrukas i viss gruvindustriell verksamhet.

De kommande förslagen bör träda i kraft den 1 januari 2011 respektive den 1 januari 2015.

Skälen för regeringens bedömning: Nästan all energiintensiv industri omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter. Energikostnadernas andel av de totala kostnaderna för företag utanför handelssystemet är generellt låga, med undantag för framför allt växthusnäringen. Det innebär att en högre koldioxidskatt än i dag kan tas ut utanför handelssystemet, utan att det i någon större utsträckning medför att utsläpp av koldioxid och andra växthusgaser flyttar till andra länder på ett sådant sätt att de globala utsläppen inte minskar.

För bränslen som förbrukas för uppvärmning och drift av stationära motorer vid tillverkningsprocessen i industriell verksamhet (fortsättningsvis industrin) utanför handelssystemet samt i jordbruks-, skogsbruks- och vattenbruksverksamheterna tas i dag ingen energiskatt ut och en lägre koldioxidskatt än den generella nivån tillämpas. Denna lägre skattenivå uppgår till 21 procent av den generella koldioxidskattenivån, som för 2009 utgör 105 öre per kg koldioxid. Detta innebär en skattebelastning om 22 öre per kg koldioxid för bränsleförbrukning i de aktuella sektorerna. Samma skatt, dvs. ingen energiskatt och 21 procent koldioxidskatt, tas ut för dieselolja som förbrukas vid tillverkningsprocessen i gruvindustriell verksamhet för drift av andra motordrivna fordon än personbilar, lastbilar och bussar. I den mån värmeproduktion i kraftvärmeanläggningar förekommer utanför EU:s system för handel med utsläppsrätter, beskattas bränsle som används för detta ändamål på samma sätt.

I syfte att skapa ökade incitament för företag inom dessa sektorer att på ett kostnadseffektivt sätt vidta åtgärder som minskar växthusgasutsläppen, bör den nuvarande koldioxidskattenivån höjas. Som ett första steg bör en höjning från 21 till 30 procent av den generella koldioxidskattenivån genomföras den 1 januari 2011. Därefter bör en höjning till 60 procent ske den 1 januari 2015. Koldioxidskatten kommer efter dessa båda höjningar att för de aktuella förbrukarkategorierna motsvara drygt 60 öre per kg koldioxid i 2009 års skattesatser (60 procent av skattenivån på 105 öre per kg koldioxid). Vid en generell koldioxidskattehöjning blir skattekostnaden i stället 60 procent av den högre generella koldioxidskattenivån. Även i fortsättningen bör beskattningen av dieselolja som används i vissa fordon inom gruvindustriell verksamhet följa den skattenivå som gäller för förbrukning av uppvärmningsbränslen inom industrin utanför handelssystemet.

Genom åtgärderna bedöms användningen av fossila bränslen och därigenom utsläppen av koldioxid från de berörda verksamheterna minska. Samtidigt förstärks principen om att förorenaren ska betala för sin miljöpåverkan.

Regeringen avser att i höst återkomma med förslag till riksdagen. De kommande förslagen bör träda i kraft den 1 januari 2011 respektive den 1 januari 2015.

7.2.5.4 Ändrad definition av begreppet kraftvärmeproduktion

Regeringens bedömning: Gränsen för att medge koldioxid- och energiskattelättnader för bränslen som förbrukas för framställning av värme i kraftvärmeproduktion bör sättas vid en elverkningsgrad om minst 15 procent. Den i dag successivt ökande koldioxidskattelättnaden, för kraftvärmeproduktion med en elverkningsgrad om minst 5 procent och mindre än 15 procent, bör därmed slopas.

Det kommande förslaget bör träda i kraft den 1 januari 2011.

Skälen för regeringens bedömning: Mot bakgrund av att avfallsförbränningskatten (koldioxid- och energiskatt på fossilt kol i visst hushållsavfall) bör slopas bedömer regeringen att

det inte längre finns anledning att ha kvar dagens regler om en koldioxidskatt som successivt minskar med ökad elverkningsgrad för kraftvärmeproduktion i anläggningar som inte omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter. Tillämpningsområdet för dessa regler är i allt väsentligt avfallsförbränningsanläggningar.

Ändringen medför att samma beskattning kommer att gälla för all värme som framställs vid kraftvärmeproduktion, i den mån sådan förekommer utanför handelssystemet. I syfte att åstadkomma en styrning mot högeffektiv kraftvärme bör gränsen för när dessa skattelättnader ges sättas vid en elverkningsgrad vid kraftvärmeproduktion om minst 15 procent. Denna elverkningsgrad bör också vara avgörande för om skattelättnader ges för bränslen som förbrukas i en kraftvärmeanläggning som omfattas av handelssystemet.

Regeringen avser att i höst återkomma med förslag till riksdagen. Det kommande förslaget bör träda i kraft den 1 januari 2011.

7.2.5.5 Nedsättning av koldioxidskatten för energiintensiva företag (0,8-procentsregeln)

Regeringens bedömning: Begränsningsnivån i den s.k. 0,8-procentsregeln, som omfattar energiintensiva industriföretag samt jordbruks-, skogsbruks- och vattenbruksverksamheter, bör fasas ut i två steg. Det första steget bör tas 2011 genom att begränsningsnivån höjs från 0,8 till 1,2 procent av de framställda produkternas försäljningsvärde. Därefter bör regeln slopas helt 2015.

De kommande förslagen bör träda i kraft den 1 januari 2011 respektive den 1 januari 2015.

Skälen för regeringens bedömning: Utöver den generellt lägre skattenivån, som i dag gäller för uppvärmningsbränslen som förbrukas av energiintensiva industriföretag utanför EU:s system för handel med utsläppsrätter, kan dessa företag ges ytterligare nedsättning av koldioxidskatten genom den s.k. 0,8-procentsregeln. Reglerna gäller även jordbruks-, skogsbruks- och vattenbruksverksamheter.

Det är angeläget att även företag som omfattas av 0,8-procentsregeln ges ekonomiska incitament att på ett kostnadseffektivt sätt vidta åtgärder som minskar växthusgasutsläppen. Omställningen från fossila till förnybara bränslen bör påskyndas, men på ett varsamt sätt. Ett slopande av 0,8-procentsregeln bör därför ske stegvis. I ett första steg bör begränsningsnivån höjas från 0,8 till 1,2 procent av de framställda produkternas försäljningsvärde från och med den 1 januari 2011. Regeln bör därefter slopas den 1 januari 2015.

Genom åtgärden bedöms utsläppen av koldioxid från de berörda verksamheterna minska. Samtidigt förenklas regelverket och principen om att förorenaren ska betala för sin miljöpåverkan förstärks.

Regeringen avser att i höst återkomma med förslag till riksdagen. De kommande förslagen bör träda i kraft den 1 januari 2011 respektive den 1 januari 2015.

7.2.5.6 Sänkt återbetalning av koldioxidskatt för dieselolja i jordbruks- och skogsbruksmaskiner

Regeringens bedömning: Nuvarande återbetalning av koldioxidskatten för dieselolja i jordbruks- och skogsbruksmaskiner med 2,38 kronor per liter bör sänkas till 2,10 kronor per liter 2011, 1,70 kronor per liter 2013 och 0,90 kronor per liter 2015.

De kommande förslagen bör träda i kraft den 1 januari 2011, den 1 januari 2013 respektive den 1 januari 2015.

Skälen för regeringens bedömning: I dag sker en återbetalning av koldioxidskatten med 79 procent för dieselolja som förbrukas i jordbruks- och skogsbruksmaskiner. Denna skattelättnad motsvarar med 2009 års skattesatser 2,38 kronor per liter dieselolja.

I syfte att minska bränsleförbrukningen, och i synnerhet användningen av fossila bränslen, bör den aktuella återbetalningen av koldioxidskatten successivt minska. Det första steget bör tas 2011 då återbetalningen bör uppgå till 2,10 kronor per liter. Därefter bör återbetalningen sänkas till 1,70 kronor per liter 2013 för att 2015 begränsas till 0,90 kronor per liter. Genom dessa åtgärder

ges jordbrukets och skogsbrukets företag ett ökat incitament att genomföra olika åtgärder som påskyndar omställningen till minskade växthusgasutsläpp.

Regeringen avser att i höst återkomma med förslag till riksdagen. De kommande förslagen bör träda i kraft den 1 januari 2011, den 1 januari 2013 respektive den 1 januari 2015.

7.2.5.7 Samordningen mellan ekonomiska styrmedel för anläggningar som omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter

Regeringens bedömning: Koldioxidskatten bör slopas för bränslen som förbrukas i industrianläggningar som omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter. Koldioxidskatten för bränslen som förbrukas i kraftvärmeanläggningar inom handelssystemet bör sänkas till 7 procent av den generella koldioxidskattenivån. De kommande förslagen bör träda i kraft den 1 januari 2011. Nuvarande nivå om 94 procent koldioxidskatt för övriga värmeanläggningar inom handelssystemet bör inte ändras.

Skälen för regeringens bedömning: Utsläpp av växthusgaser från anläggningar inom EU:s system för handel med utsläppsrätter regleras på EU-nivå genom handelssystemet och bör därför i princip inte vara föremål för ytterligare nationella styrmedel avseende koldioxidutsläpp, som t.ex. en koldioxidskatt. En koldioxidskatt minskar inte de totala koldioxidutsläppen inom handelssystemet, utan påverkar endast var inom systemet som utsläppen sker.

Koldioxidbeskattningen av bränslen inom handelssystemet har i ett första steg sänkts från och med den 1 juli 2008 (se prop. 2007/08:21, bet. 2007/08:SkU27, rskr. 2007/08:238). Regeringen har i budgetpropositionen för 2008 (se prop. 2007/08:1, finansplan m.m., avsnitt 5.6.3, s. 121 f.) aviserat att ett andra steg av skattesänkningar för anläggningar inom handelssystemet bör genomföras den 1 januari 2010. Detta andra steg skulle innebära att koldioxidskatten för bränslen som förbrukas i industri- och kraftvärmeanläggningar som omfattas av handelssystemet skulle tas ut med

belopp som motsvarar ca 7 procent av 2008 års koldioxidskattenivå, varigenom EU:s minimiskattenivåer skulle iaktas. Även övriga värmeanläggningar inom handelssystemet skulle ges en motsvarande ökning av nedsättningen, uttryckt i procentenheter. Detta skulle med 2009 års skatteregler innebära att koldioxidskattebelastningen för dessa anläggningar skulle motsvara 86 procent av 2008 års koldioxidskattenivå.

I rådande ekonomiska läge bör dock ändringar av koldioxidskatten och energiskatten genomföras först 2011. Det tidigare aviserade andra steget av skattesänkningarna bör därför inte genomföras 2010. Medlen från denna åtgärd ingår under 2010 som en del i finansieringen av det program för energieffektivisering som regeringen har redogjort för i 2009 års energipolitiska proposition (se prop. 2008/09:162 s. 80 f.).

I denna budgetproposition aviserar regeringen strukturella skatteförändringar av energiskatten för uppvärmningsbränslen den 1 januari 2011 (se avsnitt 7.2.5.12). I samband med dessa ändringar bör anpassningar av skatteuttaget för bränslen inom handelssystemet ske till den nya skattestrukturen. Koldioxidskatten bör då helt slopas för bränslen som förbrukas i industrialläggningar inom handelssystemet. EU:s minimiskattenivåer iaktas genom den samtidigt införda energiskatten på bränslen. De ändringar som genomförs den 1 januari 2011 medför i stort sett samma beloppsmässiga ändringar i skatteuttaget för de aktuella industriföretagen, som tidigare aviserade ändringar skulle ha inneburit 2010.

Vid beskattning av fossila bränslen för värmeproduktion i såväl kraftvärmeanläggningar som andra värmeanläggningar inom handelssystemet bör skattebelastningen ligga kvar på nuvarande nivå. En sänkt skatt riskerar att leda till att användningen av fossila bränslen ökar och till att det blir svårare för Sverige att uppfylla sitt mål för andel förnybar energi till 2020. Koldioxidskatten bör därför inte slopas, utan sättas ned från 15 till 7 procent av den generella nivån. Denna nivå och införandet av en energiskatt innebär att det samlade skatteuttaget på eldningsolja i kraftvärmeanläggningar blir i princip detsamma 2011 som under 2009 och 2010.

De skäl som anförts för att behålla nuvarande skattenivå för kraftvärmeanläggningar är i minst lika hög grad gällande för övriga värmeanlägg-

ningar inom handelssystemet. Koldioxidskattenivån för förbrukning i dessa anläggningar bör därför även framdeles vara 94 procent av den generella nivån. Liksom i dag bör energiskatten för dessa anläggningar tas ut på samma nivå som gäller för övrig förbrukning inom hushålls- och servicesektorerna. Denna nivå kommer att uppgå till 8 öre per kWh i 2009 års skattenivå.

Regeringen avser att i höst återkomma med förslag till riksdagen. De kommande förslagen bör träda i kraft den 1 januari 2011.

7.2.5.8 Koldioxidskatt på naturgas och gasol vid drivmedelsanvändning

Regeringens bedömning: Koldioxidskatten på naturgas och gasol vid drivmedelsanvändning bör 2015 höjas till den generella koldioxidskattenivån, som i dag motsvarar 105 öre per kg koldioxid. Höjningarna bör ske stegvis, genom höjningar till belopp som, i stället för dagens 59 procent för naturgas och 52 procent för gasol, motsvarar 70 procent 2011 och 80 procent 2013, allt uttryckt i andel av den generella koldioxidskattenivån.

De kommande förslagen bör träda i kraft den 1 januari 2011, den 1 januari 2013 samt den 1 januari 2015.

Skälen för regeringens bedömning: Naturgas och gasol som används för uppvärmning och drift av stationära motorer beskattas i dag med den generella koldioxidskattesatsen, som i 2009 års skattenivå motsvarar 105 öre per kg koldioxid. Koldioxidskatten är det ekonomiska styrmedel utanför den handlande sektorn som mest träffsäkert leder till utsläppsminskningar på ett kostnadseffektivt sätt (jfr regeringens uttalanden i 2009 års klimatproposition, prop. 2008/09:162 s. 63). I syfte att minska utsläppen av växthusgaser, bör koldioxidskatten tas ut på naturgas och gasol för drivmedelsanvändning efter samma principer som gäller för andra fossila drivmedel. För naturgas och gasol som används för drift av motordrivna fordon, fartyg eller luftfartyg bör således skatten höjas till den generella koldioxidskattenivån, som för 2009 motsvarar 105 öre per kg koldioxid. En koldioxidskatt efter denna princip tas, som nämnts ovan, redan ut för naturgas och gasol som

förbrukas som bränsle för uppvärmning och drift av stationära motorer. Höjningen av koldioxidskatten för naturgas och gasol för drivmedelsanvändning bör dock ske varsamt och anpassningen till den generella koldioxidskattenivån bör genomföras fullt ut först 2015. Innan dess bör höjningar ske till belopp som, i stället för dagens 59 procent för naturgas och 52 procent för gasol, motsvarar 70 procent 2011 och 80 procent 2013, allt uttryckt i andel av den generella koldioxidskattenivån.

Regeringen avser i höst att återkomma med förslag till riksdagen. De kommande förslagen bör träda i kraft den 1 januari 2011, den 1 januari 2013 respektive den 1 januari 2015.

7.2.5.9 Energiskattelättnader på biobränslen för uppvärmning

Regeringens bedömning: Det är för närvarande inte aktuellt att införa energiskatt på fasta trädbränslen (ved, flis, pelletter etc.), skogsindustrins returlutar eller på torv. Skattefrihet bör tills vidare fortsätta att gälla för vegetabiliska och animaliska oljor och fetter m.m. samt för biogas som förbrukas som bränsle för uppvärmning. Energiskatten på råtallolja kvarstår.

Det kommande förslaget bör träda i kraft den 1 januari 2011.

Skälen för regeringens bedömning: En förhållandevis stor del av bränsleförbrukningen för uppvärmning består av biobränslen som i dag är skattefria. En energiskatt med en utvidgad skattebas skulle bidra till att hålla nere den totala energiförbrukningen och därmed bidra till att uppnå målet för effektivare energianvändning. I sammanhanget bör även statens behov av att energiskatten kan utgöra en stabil bas för framtida skatteintäkter beaktas.

Skattefriheten för biobränslen för uppvärmning har dock bidragit till att stimulera användningen av dessa bränslen, främst som ersättning till fossila bränslen inom energisektorn. För att Sverige ska kunna nå målet för andel förnybar energi till 2020 kommer betydande insatser att krävas. En energiskatt på biobränslen för uppvärmning riskerar att försvåra Sveriges möjligheter att nå detta mål. Det bör därför för närvarande inte införas energiskatt på fasta

trädbränslen (ved, flis, pelletter etc.) eller på skogsindustrins returlutar. Det är inte heller för närvarande aktuellt att ta ut energiskatt på torv. Det är inte heller aktuellt att göra några förändringar i beskattningen av råtallolja. Vidare bör tills vidare dagens skattefrihet fortsätta att gälla för vegetabiliska och animaliska oljor och fetter m.m. samt för biogas som förbrukas som bränsle för uppvärmning. Skattefriheten för vegetabiliska och animaliska oljor och fetter m.m. bör villkoras av att hållbarhetskriterierna i direktivet om förnybar energi är uppfyllda (se avsnitt 7.2.5.14).

Regeringen avser att i höst återkomma med förslag till riksdagen. Det kommande förslaget bör träda i kraft den 1 januari 2011.

7.2.5.10 Framtida beskattning av biodrivmedel

Regeringens bedömning: I vad mån skattelättnader fortsättningsvis bör ges för biodrivmedel bör bedömas när införandet av ett kvotpliktssystem för dessa bränslen övervägs samt i samband med genomförandet av de nya bränslespecifikationerna i bränslekvalitetsdirektivet.

Skälen för regeringens bedömning: Biodrivmedel är för närvarande helt befriade från koldioxid- och energiskatter i Sverige. Skattebefrielsen åstadkoms genom undantag från skatteplikt vad gäller biogas samt i fråga om etanol och övriga biodrivmedel genom dispensbeslut av regeringen. Regeringen har uttalat att den generella skattebefrielsen bör gälla längst till och med utgången av 2013, då statsstöds-godkännandet för den nuvarande svenska skattestrategin löper ut.

Ett system med s.k. kvotplikt kan på sikt vara ett alternativ för att främja användningen av biodrivmedel och bidra till att nå målet för 10 procent andel förnybar energi i transportsektorn. Regeringen har därför givit Statens energimyndighet i uppdrag att analysera förutsättningar för och konsekvenser av ett kvotpliktssystem (jfr 2009 års klimatproposition, prop. 2008/09:162 s. 86). En kvotplikt innebär att en viss andel av försäljningen av drivmedel ska utgöras av biodrivmedel. I uppdraget ingår att analysera om det även med

ett kvotpliktssystem finns ett behov av att skattebefria vissa typer av biodrivmedel. Uppdraget ska redovisas senast den 15 september 2009.

Vidare har Transportstyrelsen av regeringen fått i uppdrag att analysera och föreslå hur EU:s nya bränsle kvalitetsdirektiv⁷⁸ på lämpligt sätt kan genomföras i svensk rätt. I översynen ingår även att beakta utvecklingen av nuvarande och kommande biodrivmedel så att miljömässigt bra biodrivmedel inte hämmas. Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2009. Bland de nya reglerna i direktivet finns en ändrad bränslespecifikation som möjliggör inblandning upp till 10 procent etanol i bensin samt 7 procent FAME i dieselolja. Regeringen har i 2009 års klimatproposition (prop. 2008/09:162 s. 83 f.) uttalat att en förutsättning för att användningen av biodrivmedel ska kunna öka snabbt och till lägre kostnader är att möjligheterna att blanda in biodrivmedel i bensin och dieselolja ökar. Dessutom är tidpunkten för genomförandet av denna högre andel inblandning av etanol i bensin respektive FAME i dieselolja beroende av hur skattebortfallet kan kompenseras.

7.2.5.11 Omläggning av energiskatten på fossila uppvärmningsbränslen efter energiinnehåll

Regeringens bedömning: Energiskatten på fossila uppvärmningsbränslen bör struktureras om efter bränslets energiinnehåll. Utgångspunkten för omläggningen bör vara energiskattesatsen på eldningsolja, som med 2009 års skattesats om 797 kronor per m³ motsvarar 8 öre per kWh.

Det kommande förslaget bör träda i kraft den 1 januari 2011.

Skälen för regeringens bedömning: Som ett led i de strukturella förändringarna av beskattningen av energi bör vissa justeringar göras av energiskatten på fossila uppvärmningsbränslen. För att uppnå en effektiv styrning mot olika mål på EU- respektive nationell nivå är det angeläget att skatterna är utformade på ett kostnads-effektivt sätt. Även om energiskatten redan i dag har ett styrande inslag, genom att den verkar allmänt dämpande på energianvändningen och alltså bidrar till en effektivare energianvändning, bör denna roll förstärkas och göras mer tydlig.

Energiskatten är ett viktigt styrmedel för att kostnadseffektivt uppnå målet för effektivare energianvändning. Skattebasen för uppvärmningsbränslen bör även i fortsättningen omfatta enbart fossila bränslen (jfr avsnitt 7.2.5.9), vilket innebär att energiskatten även bidrar till att nå det uppsatta målet för andel förnybar energi.

Energiskatten bör alltså tas ut efter en likformig grund som bör utgöras av energiinnehållet i respektive bränsle. Med en sådan koppling till objektiva egenskaper blir det också möjligt att ändra skattesatserna med mindre risk för snedvridningar. Sammantaget skapar detta goda förutsättningar för att på ett kostnads-effektivt sätt använda energibeskattningen som ett viktigt medel för att nå målen för effektivare energianvändning och andel förnybar energi. Utgångspunkten för omläggningen bör vara energiskattesatsen på eldningsolja, som 2009 motsvarar 8 öre per kWh.

Omläggningen av energiskatten stärker koldioxidskattens styrande effekt i klimathänsende. Eldningsolja har för närvarande den högsta energiskatten per kWh av de fossila bränslena. Både kol och naturgas har således en lägre energiskatt, uttryckt per kWh. Detta innebär att kol och naturgas, även med hänsyn till koldioxidskatten, sammanlagt beskattas lägre än eldningsolja i förhållande till utsläpp av koldioxid. Detta är av klimatskäl inte motiverat.

Regeringen avser att i höst återkomma med förslag till riksdagen. Det kommande förslaget bör träda i kraft den 1 januari 2011.

⁷⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/30/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.

7.2.5.12 Energiskatten på fossila uppvärmningsbränslen m.m. i vissa sektorer

Regeringens bedömning: Energiskatt bör införas på fossila bränslen för uppvärmning och drift av stationära motorer i sektorer där energiskatten i dag är noll, dvs. inom industrin, jordbruks-, skogsbruks- och vattenbruksverksamheterna samt för värmeproduktion i kraftvärmeverk. Energiskatten för sådan bränsleförbrukning bör dock sättas till en lägre nivå än förbrukning i övriga sektorer. Den lägre energiskattenivån bör motsvara EU:s minimiskattenivå för lätt eldningsolja. Motsvarande energiskatt införs också för dieselolja som förbrukas i viss gruvindustriell verksamhet.

Det kommande förslaget bör träda i kraft den 1 januari 2011.

Skälen för regeringens bedömning: För att målet för andelen förnybar energi ska kunna nås, krävs att samtliga sektorer i samhället genomför en omställning av sin energianvändning. För att ge nödvändiga incitament för denna omläggning bör energiskatt tas ut på fossila bränslen som förbrukas för uppvärmning inom samtliga sektorer i samhället. Energiskatt bör alltså även införas för sådana bränslen som förbrukas som bränsle för uppvärmning eller drift av stationära motorer inom sektorer där sådan energiförbrukning i dag är nollbeskattad, dvs. inom industrin, jordbruks-, skogsbruks- och vattenbruksverksamheterna samt för värmeproduktion i kraftvärmeverk. En lägre energiskattenivå bör dock tillämpas för dessa sektorer. I syfte att säkerställa att minimiskattenivåerna alltid iaktas enligt energiskattedirektivet bör den lägre energiskattenivån motsvara EU:s minimiskattenivå för lätt eldningsolja om 21 euro per 1 000 liter.

Den lägre nivån bör tas ut för alla fossila bränslen som förbrukas för uppvärmning eller drift av stationära motorer inom industrin, jordbruks-, skogsbruks- och vattenbruksverksamheterna samt för värmeproduktion i kraftvärmeverk, oavsett om det rör sig om anläggningar inom eller utanför EU:s system för handel med utsläppsrätter.

Även i fortsättningen bör beskattningen av dieselolja som används i vissa fordon inom

gruvindustriell verksamhet följa den som gäller för förbrukning av uppvärmningsbränslen inom industrin. Även denna bränsleförbrukning bör alltså motsvara EU:s miniskattenivå för lätt eldningsolja.

Regeringen avser att i höst återkomma med förslag till riksdagen. Det kommande förslaget bör träda i kraft den 1 januari 2011.

7.2.5.13 Höjd energiskatt på dieselolja

Regeringens bedömning: Energiskatten på dieselolja bör höjas, utöver den sedvanliga årliga indexomräkningen, i två steg med sammanlagt 40 öre per liter.

En första höjning med 20 öre per liter bör träda i kraft den 1 januari 2011 och en andra höjning med 20 öre per liter den 1 januari 2013.

Skälen för regeringens bedömning: Skatteuttaget bör i högre utsträckning bero på drivmedelsförbrukningen och i lägre utsträckning på ägandet av ett fordon. Den rörliga skattekostnaden på dieselolja bör därför öka och fordonsskatten bör sänkas. Detta ligger i linje med vad regeringen uttalade i budgetpropositionen för 2008 (se prop. 2007/08:1, finansplan m.m., avsnitt 5.6.4, s. 122 f.). En styrning av bränsleförbrukningen via skatten på drivmedel är att föredra framför en styrning via fordonsskatten, eftersom skatten på drivmedel till skillnad från fordonsskatten är beroende av körsträckan.

Vid framtida bestämning av energiskattens storlek bör förutsättningarna att kostnads-effektivt öka energieffektiviseringen och att bidra till målen för andel förnybar energi respektive utsläpp av växthusgaser beaktas. Vid sidan av detta, och förutom de fiskala aspekterna, är det även av intresse att närmare undersöka möjligheterna att via skatten också fånga upp vissa samhällsekonomiska kostnader av vägtrafiken såsom slitage på väg, bullerstörning och olyckor.

Som ett första steg bör energiskatten på dieselolja höjas med 20 öre per liter den 1 januari 2011 och som ett andra steg med ytterligare 20 öre per liter 1 januari 2013.

Regeringen avser att i höst återkomma med förslag till riksdagen. Det kommande förslaget

bör träda i kraft den 1 januari 2011 respektive den 1 januari 2013.

7.2.5.14 Skattefriheten för vissa biobränslen villkoras av hållbarhetskriterier, m.m.

Regeringens bedömning: Skattefriheten i lagen om skatt på energi för vegetabiliska och animaliska oljor och fetter m.m. som förbrukas som bränsle för uppvärmning samt för biogas som förbrukas som drivmedel bör villkoras av att bränslena uppfyller hållbarhetskriterierna i direktivet om förnybar energi. Om skattelättnader i form av s.k. pilotprojektsdispenser ges för andra biodrivmedel än biogas bör dessa skattelättnader villkoras av att bränslena uppfyller hållbarhetskriterierna.

Nuvarande undantag från skatteplikt för biogas bör slopas och skattefriheten för biogas i stället åstadkommas genom avdrag i den skattskyldiges skattedeklaration eller återbetalning av skatten.

Det kommande förslaget bör träda i kraft den 1 januari 2011.

Skälen för regeringens bedömning: I dag följer generell skattefrihet för vegetabiliska och animaliska oljor och fetter m.m. som uppvärmningsbränsle samt för biogas som uppvärmningsbränsle respektive som drivmedel enligt uttryckliga bestämmelser i lagen (1994:1776) om skatt på energi, LSE. Skattelättnader för andra biodrivmedel än biogas ges i dag genom regeringsbeslut (s.k. pilotprojektsdispenser). Dessa beslut gäller som längst till och med utgången av 2010.

Som ett led i den nödvändiga anpassningen till direktivet om förnybar energi bör skattefriheten för vegetabiliska och animaliska oljor och fetter m.m. som uppvärmningsbränsle villkoras av att bränslena uppfyller de hållbarhetskriterier som lagts fast i direktivet. Vad gäller biodrivmedel gäller i dag skattefrihet för biogas enligt en uttrycklig bestämmelse i LSE. Denna skattefrihet bör också villkoras av att hållbarhetskriterierna uppfylls. I den mån skattelättnader för andra biodrivmedel än biogas kommer att ges även för tid efter 2010, bör säkerställas att denna skattelättnad villkoras av att hållbarhetskriterierna är uppfyllda.

Skattefriheten för biogas åstadkoms enligt nuvarande regler i LSE genom undantag från skatteplikten. Det är nödvändigt för regeringen att ha tillgång till uppgifter om skattefria volymer för att kunna genomföra den statsstöds kontroll som Sverige har åtagit sig att göra. De skattefria volymerna bör därför omfattas av deklara tionsplikt och skattefriheten ges inom ramen för reglerna om avdrag för skatt eller återbetalning av skatt. Denna omläggning bedöms endast i mindre omfattning öka den administrativa bördan för företagen.

Regeringen avser att i höst återkomma med förslag till riksdagen. Det kommande förslaget bör träda i kraft den 1 januari 2011.

7.2.5.15 Omräkning av koldioxid- och energiskattesatserna efter prisutvecklingen (indexering)

Regeringens bedömning: Den årliga omräkningen av koldioxid- och energiskattesatserna motsvarande förändringar i konsumentprisindex bör för 2010 göras genom ändringar av skattesatserna i lagen (1994:1776) om skatt på energi. Omräkningen bör grunda sig på faktiska förändringar av konsumentprisindex under perioden juni 2008–juni 2009. På motsvarande sätt bör omräkningen av koldioxid- och energiskattesatserna på fossila bränslen göras för åren 2011, 2013 och 2015. I dessa fall bör dock omräkningarna baseras på prognostiserade förändringar i konsumentprisindex. För åren 2012, 2014 samt för 2016 och framåt bör indexomräkningen av skattebeloppen ske genom en förordning som utfärdas av regeringen med stöd av bestämmelser i lagen om skatt på energi. I dessa fall grundar sig beräkningen på faktiska förändringar i konsumentprisindex.

De kommande förslagen bör träda i kraft den 1 januari 2010, den 1 januari 2011, den 1 januari 2013 respektive den 1 januari 2015.

Skälen för regeringens bedömning: Energi- och koldioxidskattesatserna på fossila bränslen framgår av 2 kap. 1 § lagen (1994:1776) om skatt på energi (LSE). På motsvarande sätt anges energiskattesatserna på el i 11 kap. 3 § LSE. Sedan 1994 ska det enligt bestämmelser i LSE ske en årlig indexomräkning av såväl energi- och

koldioxidskattesatserna på fossila bränslen som energiskattesatserna på el. Syftet är att realvärdesäkra skattesatserna. Varje år, senast i november, ska regeringen i en förordning lägga fast det kommande kalenderårets koldioxid- och energiskattesatser med hänsyn till den allmänna prisutvecklingen.

Regeringen aviserar i denna proposition ett flertal ändringar av koldioxid- och energiskattesatserna på fossila bränslen. Av praktiska skäl bör därför inte den årliga indexomräkningen av skattesatserna för de år då sådana ändringar genomförs göras av regeringen genom en förordning senast i november året innan respektive kalenderår. I stället bör hänsyn till förändringarna i konsumentprisindex tas redan i samband med att lagförslag presenteras avseende de skattesatser som bör träda i kraft den 1 januari 2010, den 1 januari 2011, den 1 januari 2013 och den 1 januari 2015.

De nya skattesatser som ska gälla under 2010 bör baseras på den faktiska förändringen i konsumentprisindex mellan juni 2008 och juni 2009. Index har under perioden minskat med 0,75 procent. En mervärdesskatteeffekt tillkommer om energipriserna förändras i motsvarande mån och om köparen är en privatperson. För företag som har rätt att dra av ingående mervärdesskatt uppkommer inte den effekten.

För 2010 medför indexsänkningen att skatten på bensin bör sänkas med 4 öre per liter (5 öre inklusive mervärdesskatt). Regeringen bedömer i denna proposition att koldioxidskatten bör höjas med motsvarande 1 öre per kg koldioxid. Höjningen motsvarar 2 öre per liter bensin (2,5 öre inklusive mervärdesskatt). Sammanlagt bör alltså bensinskatten sänkas med 2 öre per liter (2,5 öre inklusive mervärdesskatt).

Indexomräkningen av skattesatserna på el för 2010 bör medföra en sänkning för hushåll och servicenäringen med 0,2 öre per kWh i södra Sverige och med 0,1 öre per kWh i norra Sverige. Den skattesats som tillämpas för industrin, jordbruket, skogsbruket och vattenbruket bör inte ändras på grund av avrundningsregler. Skattesatsändringar för el och de vanligaste bränslena redovisas i tabell 7.7.

Indexomräkningarna avseende koldioxid- och energiskattesatserna på fossila bränslen för åren 2011, 2013 och 2015 bör baseras på prognostiserade förändringar i konsumentprisindex.

Några förslag till ändrade skattesatser på fossila bränslen som ska träda i kraft den 1 januari 2012 och 1 januari 2014, 1 januari 2016 och framåt aviseras inte nu av regeringen. Detsamma gäller energiskattesatserna på el för 2011 och framåt. För dessa år bör alltså indexomräkning av skattebeloppen ske genom en förordning som utfärdas av regeringen med stöd av bestämmelser i LSE. I dessa fall grundar sig beräkningen på faktiska förändringar i konsumentprisindex.

Regeringen avser att i höst återkomma med förslag till riksdagen. De kommande förslagen bör träda i kraft den 1 januari 2010, den 1 januari 2011, den 1 januari 2013 respektive den 1 januari 2015.

Tabell 7.7 Aviserade ändringar av skattesatser för el och vissa bränslen för 2010, inklusive mervärdesskatt

Energislag	Index- omräkning ¹	Koldioxid- skatt	Mervärdes- skatt	Summa
El, södra Sverige, öre kWh	-0,2	–	-0,05	-0,25
El, norra Sverige, öre kWh	-0,1	–	-0,025	-0,125
Bensin, miljöklass 1, öre/liter	-4	2	-0,5	-2,5
Dieselloja, miljöklass 1, öre/liter	-3,3	2,9	-0,1	-0,5
Eldningsolja, kr/m ³	-2,9	2,9	0	0

¹ Energi- och koldioxidskatt.

7.2.5.16 Energiskatteavdrag för vindkraft

Regeringens bedömning: Under 2004 inleddes en avtrappning av avdraget för energiskatt på el som produceras i vindkraftverk. Avtrappningen bör slutföras genom att avdraget för havsbaserad vindkraft slopas helt. Det kommande förslaget bör träda i kraft den 1 januari 2010.

Skälen för regeringens bedömning: Merparten av de tidigare stödsystemen för förnybar elproduktion löpte ut vid utgången av 2002 eller i samband med att elcertifikatsystemet infördes den 1 maj 2003. Elcertifikatsystemet behövde

dock kompletteras med övergångsregler för vindkraften. I stället för ett avskaffande, inleddes därför från och med den 1 januari 2004 en avtrappning av avdraget för energiskatt på vindkraftsproducerad el (den s.k. miljöbonusen). Avtrappningen har skett i enlighet med den plan som presenterades i budgetpropositionen 2004. Nu bör avtrappningen slutföras genom att avdraget för havsbaserad vindkraft, som idag uppgår till 12 öre per kWh, slopas. Avdraget för landbaserad vindkraft slopades den 1 januari 2009.

Regeringen avser att i höst återkomma med förslag till riksdagen. Det kommande förslaget bör träda i kraft den 1 januari 2010.

7.2.5.17 Slopad avfallsförbränningsskatt

Regeringens bedömning: Skatten på förbränning av hushållsavfall bör slopas fr.o.m. den 1 oktober 2010.

Skälen för regeringens bedömning: Skatten på förbränning av hushållsavfall, den s.k. avfallsförbränningsskatten, infördes den 1 juli 2006. Askautredningen, som har haft i uppdrag att förutsättningslöst analysera avfallsförbränningsskatten, föreslår i betänkandet Skatt i retur (SOU 2009:12) att avfallsförbränningsskatten slopas. Betänkandet har remissbehandlats (dnr Fi2009/1920). Regeringen aviserade i 2009 års klimatproposition att skatten borde slopas (prop. 2008/09:162 En sammanhållen klimat- och energipolitik – Klimat s. 75).

De motiv till att avskaffa skatten som redovisas i utredningen är att skatten har en obetydlig styreffekt och de olika avfalls-, energi-, och klimatpolitiska mål som motiverade dess införande har uppfyllts i begränsad omfattning. Skatten har också visat sig ha brister ur redovisnings- och kontrollsynpunkt. Skattens huvudsakliga styreffekt består i att skattepliktigt hushållsavfall av skatteskal transporteras för förbränning i kraftvärmeanläggningar, medan icke skattepliktigt avfall transporteras till anläggningar för värmeproduktion. Samtidigt innebär detta att skatten ger upphov till icke önskvärda skattemässigt drivna avfalls-transporter. Utformningen av skatten har också inneburit att träavfall som hushållen sorterat ut

har träffats av skatten, trots att det är ett biobränsle. Av utredningen framgår att skatten inte har haft någon mätbar effekt på utsläppen av koldioxid. Regeringen delar i allt väsentligt utredningens bedömning och slutsatser och finner således att det inte kan beläggas att skatten styr mot de mål som motiverade dess införande. Regeringen anser mot denna bakgrund att avfallsförbränningsskatten bör slopas.

Det skattebortfall som ett slopande innebär bör finansieras genom en höjning av den generella koldioxidskatten med 1 öre per kg. En sådan höjning bör mer än väl säkerställa att ambitionen i den svenska klimatpolitiken inte sänks som en följd av ett slopande av avfallsförbränningsskatten.

Höjningen av koldioxidskatten bör ingå i finansieringen av programmet för energieffektivisering och bör därför träda i kraft den 1 januari 2010. För att nå upp till finansieringsbehovet för 2010 bör avfallsförbränningsskatten slopas fr.o.m. den 1 oktober 2010.

Regeringen avser att i höst återkomma med förslag till riksdagen. Det kommande förslaget bör träda i kraft den 1 januari 2010 respektive den 1 oktober 2010.

7.2.5.18 Ökad koldioxidrelatering i fordonsskatten

Regeringens bedömning: Koldioxidbeloppet i den koldioxidbaserade fordonsskatten bör höjas från 15 till 20 kronor per gram koldioxid som bilen släpper ut per kilometer. Utsläppsnivån för när koldioxidbeloppet börjar tas ut bör samtidigt höjas från 100 till 120 gram koldioxid per kilometer.

Det kommande förslaget bör träda i kraft den 1 januari 2011.

Skälen för regeringens bedömning: För att öka styrningen i fordonsskatten mot bilar med lägre koldioxidutsläpp, bör det belopp som tas ut per gram koldioxid som bilen släpper ut per kilometer höjas från 15 till 20 kronor. Det belopp per gram koldioxid som tas ut för bilar som kan drivas med alkohol eller gas bör kvarstå på nuvarande nivå om 10 kronor per gram koldioxid. För att öka koldioxidrelateringen utan

att det totala fordonsskatteuttaget förändras bör utsläppsnyivån för när koldioxidbeloppet börjar tas ut höjas. En höjning från 100 till 120 gram per kilometer bedöms leda till ett i sin helhet oförändrat skatteuttag.

Regeringen avser att i höst återkomma med förslag till riksdagen. Det kommande förslaget bör träda i kraft den 1 januari 2011.

7.2.5.19 Skattebefrielse för personbilar med bättre miljöegenskaper

Regeringens bedömning: Personbilar med bättre miljöegenskaper bör befrias från fordonsskatt under fem år från det att bilen togs i bruk för första gången. Samma krav som ställdes på en bil för att ägaren ska vara berättigad till miljöbilspremie bör tills vidare gälla även för att en bil ska befrias från fordonsskatt. Ändringen bör träda i kraft den 1 januari 2010 och tillämpas för bilar som tas i bruk från och med den 1 juli 2009. Från den 1 januari 2011 bör dock bilen uppfylla strängare avgaskrav för att omfattas av skattebefrielsen.

Skälen för regeringens bedömning: För att även fortsättningsvis stimulera till inköp av personbilar med bättre miljöegenskaper efter avskaffandet av miljöbilspremien den 1 juli 2009, bör nya personbilar med dessa egenskaper befrias från fordonsskatt. Samma krav som ställdes på en bil för att ägaren ska vara berättigad till miljöbilspremie bör gälla även för att en bil ska befrias från fordonsskatt. Detta innebär att bilarna ska ha utsläpp av föroreningar som understiger en viss nivå eller har en begränsad drivmedels- eller elförbrukning. EG:s nya avgaskrav om utsläpp från personbilar omfattar alla nya bilar från och med den 1 januari 2011. Från detta datum bör därför bilarna uppfylla dessa strängare avgaskrav för att omfattas av skattebefrielsen. Kraven i övrigt bör efterhand skärpas så att andelen av de sålda bilarna som omfattas av skattebefrielsen blir ungefär konstant. De skärpta kraven bör dock inte gälla de bilar som tidigare blivit skattebefriade. Skattebefrielsen bör begränsas i tiden och upphöra fem år från det att bilen togs i bruk för första gången.

Regeringen avser att i höst återkomma med förslag till riksdagen. Det kommande förslaget bör träda i kraft den 1 januari 2010, men gälla retroaktivt så att skattebefrielsen tillämpas för bilar som tas i bruk från och med den 1 juli 2009. Därmed skapas kontinuitet i förhållande till miljöbilspremien. Det kommande förslaget avseende skärpta avgaskrav bör träda i kraft den 1 januari 2011.

7.2.5.20 Justeringar i fordonsskatten för dieseldrivna personbilar i det koldioxidrelaterade skatteuttaget

Regeringens bedömning: Miljöfaktorn för dieseldrivna personbilar bör göras om till ett fast miljötillägg. Beräkningen av storleken på bränslefaktorn bör ändras så att den bestäms med utgångspunkt i skillnaden i drivmedelskatt för bensin och dieselolja för en genomsnittlig dieseldriven personbil som kör en genomsnittlig årlig körsträcka. Med anledning av omkalibreringen av bränslefaktorn och med hänsyn till aviserade höjningar av skatten på dieselolja kan faktorn sänkas till 2,55 den 1 januari 2011 och till 2,4 den 1 januari 2013.

Skälen för regeringens bedömning: Den s.k. miljöfaktorn ska beakta dieselbilens högre utsläpp av kväveoxid och partiklar. Nuvarande utformning innebär emellertid att höjningar av koldioxidbeloppet i fordonsskatten slår oproportionerligt hårt mot vissa dieseldrivna personbilar. Med ett fast miljötillägg i stället för en faktor, blir skatteuttaget mer rättvisande. Miljötilläggets storlek bör beloppsmässigt motsvara nuvarande miljöfaktor för en genomsnittlig dieseldriven bil.

Den lägre energiskatten på dieselolja, jämförd med energiskatten på bensin, motiverar ett skattepåslag för dieselbilar i den koldioxidbaserade fordonsskatten. Detta påslag tas ut genom en bränslefaktor som höjer fordonsskatten. Bränslefaktorn uppgår för närvarande till 3,0. Den nuvarande bränslefaktorn bygger på att den sammanlagda skattebelastningen för en genomsnittlig bilist ska vara lika stor oavsett vilket drivmedel som används. Eftersom dieselbilar använder bränslet mer effektivt bör utgångspunkten i stället vara att en dieselbilist

ska betala ytterligare fordonsskatt motsvarande vad denna bilist skulle betalat in i energiskatt på dieselolja om den var lika hög relaterat till energiinnehåll som bensinskatten. Storleken på bränslefaktorn bör därför ändras så att den bestäms med utgångspunkt i en genomsnittlig dieseldriven personbil, som kör en genomsnittlig årlig körsträcka, och skillnaden i drivmedelsskatt för bensin och dieselolja. Detta får till följd att bränslefaktorn ska sänkas. Ytterligare sänkning av bränslefaktorn bör göras med anledning av ovan föreslagna höjningar av skatten på dieselolja. Bränslefaktorn kan med hänsyn till omkalibrering och den höjning av skatten på dieselolja som genomförs den 1 januari 2011 beräknas till 2,55. Bränslefaktorn kan i samband med skattehöjningen på dieselolja den 1 januari 2013 sänkas ytterligare till 2,4.

Regeringen avser att i höst återkomma med förslag till riksdagen. Det kommande förslaget bör träda i kraft den 1 januari 2011 respektive den 1 januari 2013.

7.2.5.21 Följändringar i den viktbaserade fordonsskatten

Regeringens bedömning: Fordonsskatten för de bilar som beskattas efter vikt bör höjas för bensindrivna personbilar med ca 3 procent och sänkas för dieseldrivna personbilar med 4 procent den 1 januari 2011. Fordonsskatten för tunga bussar och tunga lastbilar bör samtidigt sänkas till EU:s minimiskattensnivåer för tunga lastbilar. Den 1 januari 2013 bör fordonsskatten för dieseldrivna personbilar sänkas ytterligare med ca 4 procent.

Skälen för regeringens bedömning: Med anledning av den ökade koldioxidrelateringen i fordonsskatten och den höjda skatten på dieselolja bör fordonsskatten för de bilar som beskattas efter vikt justeras när dessa förändringar genomförs. För bensindrivna personbilar bör fordonsskatten höjas med 3 procent i samband med att koldioxidbeloppet för de bilar som omfattas av den koldioxidrelaterade fordonsskatten höjs den 1 januari 2011. Även för dieseldrivna personbilar bör skatten justeras. Hänsyn bör tas till att skatten på dieselolja höjs utan att motsvarande höjning sker för bensin

och att skillnaden i fordonsskatt mellan bensindrivna och dieseldrivna bilar därför bör minska. Sammantaget medför detta att fordonsskatten för dieseldrivna personbilar bör sänkas med 4 procent i samband med det höjda koldioxidbeloppet och den aviserade skattehöjningen på dieselolja den 1 januari 2011. Den 1 januari 2013 bör fordonsskatten för dieseldrivna personbilar sänkas med ca 4 procent med anledning av att skatten på dieselolja höjs ytterligare vid denna tidpunkt. Även för tunga bussar och tunga lastbilar bör fordonsskatten sänkas för att delvis kompensera den höjda skatten på dieselolja. För tunga lastbilar bör fordonsskatten sänkas så att denna motsvarar EU:s miniminivåer för tunga lastbilar. Fordonsskatten för tunga bussar bör sänkas till ungefär samma skattensnivå. Denna sänkning bör i sin helhet genomföras i samband med höjningen av skatten på dieselolja den 1 januari 2011.

Regeringen avser att i höst återkomma med förslag till riksdagen. Det kommande förslaget bör träda i kraft den 1 januari 2011 respektive den 1 januari 2013.

7.2.5.22 Koldioxidbaserad fordonsskatt för lätta lastbilar, lätta bussar och husbilar

Regeringens bedömning: Lätta lastbilar, lätta bussar och husbilar som tas i bruk för första gången efter 2010 bör inordnas i den koldioxidbaserade fordonsskatten.

Det kommande förslaget bör träda i kraft den 1 januari 2011.

Skälen för regeringens bedömning: Den koldioxidbaserade fordonsskatten omfattar endast personbilar. En beskattning av samtliga lätta bilar utifrån koldioxidutsläpp ger en tydligare miljöstyrning och en renodling av fordonsskattens utformning. Vidare förhindras att dieseldrivna personbilar huvudsakligen av skattekäl byggs om till och registreras som lastbilar. Lätta lastbilar, lätta bussar och husbilar bör därför inordnas i den koldioxidbaserade fordonsskatten.

Den koldioxidbaserade fordonsskatten kan dock för en del av dessa bilar innebära en påtagligt högre fordonsskatt. Detta får anses oskäligt för dem som tidigare köpt dessa bilar,

framför allt eftersom bilarna ofta utgjort en investering i små eller medelstora företag. Äldre lätta lastbilar, lätta bussar och husbilar bör därför kvarstå i den viktbaserade fordonsskatten.

Regeringen avser att i höst återkomma med förslag till riksdagen. Det kommande förslaget bör träda i kraft den 1 januari 2011.

7.2.5.23 Sänkt fordonsskatt för tunga elhybridbussar

Regeringens bedömning: Fordonsskatten för tunga elhybridbussar bör sänkas till samma skattenivå som gäller för bensindrivna tunga bussar.

Det kommande förslaget bör träda i kraft den 1 januari 2010.

Skälen för regeringens bedömning: Hybridisering med el är angeläget för att minska energianvändningen och utsläpp av koldioxid från tunga bussar. För att ge ett incitament till inköp av tunga elhybridbussar bör därför fordonsskatten för dessa sänkas till den lägre nivå som gäller för bensindrivna tunga bussar. Regeringen avser att i höst återkomma med förslag till riksdagen. Det kommande förslaget bör träda i kraft den 1 januari 2010.

I avsnitt 7.2.5.21 lämnas en bedömning avseende uttaget av fordonsskatt i övrigt för tunga bussar samt för tunga lastbilar.

7.2.5.24 Slopad skatt på gödselmedel

Regeringens bedömning: Skatten på gödselmedel bör slopas. Det kommande förslaget bör träda i kraft den 1 januari 2010.

Skälen för regeringens bedömning: Gödselmedelsskatt ska enligt lagen (1984:409) om skatt på gödselmedel betalas för gödselmedel. Skatten är 1,80 kronor för varje helt kg kväve i gödselmedlet, förutsatt att andelen kväve i medlet är minst 2 procent, och 30 kronor för varje helt gram kadmium i gödselmedlet, till den del kadmiuminnehållet överstiger fem gram per ton fosfor.

Gödselmedelsskatten bedöms ha en begränsad styrförmåga. I dagsläget är det dessutom endast Sverige inom EU som har generell skatt på gödselmedel. Gödselmedelsskatten har försämrat de svenska lantbrukarnas konkurrensvillkor utan att ha någon större effekt på användandet av gödselmedel. Därmed bör beskattningen av gödselmedel upphöra.

Slopandet av gödselmedelsskatten kommer att påverka återföringen av den uppburna skatten som tidigare har skett till jordbruksnäringen. Denna förändring behandlas i utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel.

Lagen om skatt på gödselmedel bör upphöra att gälla vid utgången av 2009.

Regeringen avser att i höst återkomma med förslag till riksdagen.

7.2.6 Skatter på konsumtion m.m. – övriga punktskattefrågor

7.2.6.1 Privatinförsel av cigaretter

Regeringens bedömning: Beskattningen av privatinförsel av cigaretter från Lettland bör upphöra. Det kommande förslaget bör träda i kraft den 1 januari 2010 men tillämpas retroaktivt från och med den 1 januari 2009.

Skälen för regeringens bedömning: Eftersom Lettland har meddelat att landet från och med den 1 januari 2009 har uppnått den fastställda minimibeskattningsnivån av cigaretter inom EU, vilket har bekräftats av Europeiska kommissionen, finns det inte längre grund för att beskatta privatinförsel av cigaretter från Lettland. Beskattningsbestämmelserna i detta avseende bör därför upphöra att gälla från och med den 1 januari 2010 och inte tillämpas från och med den 1 januari 2009.

Regeringen avser att i höst återkomma med förslag till riksdagen.

7.2.6.2 Reklamskatt

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. Ändringarna, som trädde i kraft den 1 januari 2008, innebar att antalet skattepliktiga tidningar minskade och att samtliga periodiska publikationer, även gratisutdelade, som inte är annonsblad, katalog eller program, fick samma lägre reklamskatt som tidigare gällt för allmänna nyhetstidningar som inte är gratisutdelade.

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.

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 prioriterat skatteändringar som på kort och lång sikt stärker sysselsättningen före ytterligare sänkning av reklamskatten.

7.2.6.3 Förfaranderegler på punktskatteområdet

Rådets direktiv 92/12/EEG (cirkulationsdirektivet) med gemensamma förfaranderegler för punktskatter på alkohol- och tobaksvaror samt energiprodukter har ersatts av ett nytt direktiv. Det nya direktivet, direktiv 2008/118/EG (punktskattedirektivet), ska vara genomfört i medlemsstaterna den 1 januari 2010 och tillämpas fr.o.m. den 1 april 2010. Regeringen avser att i höst återkomma med förslag till riksdagen.

7.2.7 Skatter på konsumtion – mervärdesskatt

7.2.7.1 Utredning om sänkt mervärdesskattesats för vissa tjänster

Sänkt mervärdesskattesats för vissa tjänster kan bidra till ökad sysselsättning genom reducerat svartarbete samt genom att underlätta för hushållen att gå från hemarbete till förvärvsarbete.

Genom en ändring av EG:s mervärdesskatte-direktiv (2006/112/EG) som trädde i kraft den 1 juni 2009 finns det numera utökad möjlighet

enligt EG-rätten att införa reducerad mervärdesskattesats i vissa delar av tjänstesektorn.

Regeringen vill därför nu undersöka möjligheten att tillämpa reducerad mervärdesskattesats på vissa tjänster. En utredare bör därför få i uppdrag att utreda om en reducerad mervärdesskattesats kan införas i vissa delar av tjänstesektorn den 1 januari 2011. Utredaren ska närmare analysera lämplig avgränsning av aktuella tjänster, skattesatsnivån samt utarbeta ett lagförslag.

7.2.7.2 Nya mervärdesskatteregler om omsättningsland för tjänster, återbetalning till utländska företagare och periodisk sammanställning

Regeringens bedömning: Nya mervärdesskatteregler om omsättningsland för tjänster, återbetalning till utländska företagare och periodisk sammanställning bör införas. De kommande förslagen bör i flertalet fall träda i kraft den 1 januari 2010 och i övrigt den 1 januari 2011, den 1 januari 2012 respektive den 1 januari 2013.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen har den 19 augusti 2009 beslutat att överlämna en lagrådsremiss till Lagrådet (dnr Fi 2009/5528). I denna lämnar regeringen förslag som genomför det så kallade momspaketet i svensk rätt.⁷⁹ Lagrådsremissen innehåller även förslag som genomför rådets direktiv 2008/117/EG av den 16 december 2008 om ändring av direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt i syfte att bekämpa skatteundandragande i samband med gemenskapsinterna transaktioner.⁸⁰

⁷⁹ Rådets direktiv 2008/8/EG av den 12 februari 2008 om ändring av direktiv 2006/112/EG med avseende på platsen för tillhandahållande av tjänster, EUT L 44, 20.2.2008, s.11, Celex 32008L008, och rådets direktiv 2008/9/EG av den 12 februari 2008 om fastställande av närmare regler för återbetalning enligt direktiv 2006/112/EG av mervärdesskatt till beskattningsbara personer som inte är etablerade i den återbetalande medlemsstaten men i en annan medlemsstat, EUT L 44, 20.2.2008, s. 23, Celex 32008L0009.

⁸⁰ EUT L 14, 20.1.2009, s. 7, Celex 32008L0117.

Förslaget ändrar i olika steg med början från och med den 1 januari 2010 de regler som avgör i vilket land en viss omsättning ska beskattas vid gränsöverskridande transaktioner. Allt fler tjänster tillhandahålls på distans och reglerna har inte varit anpassade till denna utveckling. De nya bestämmelserna syftar till att modernisera och förenkla mervärdesskattesystemet. Syftet är också att i större utsträckning uppnå att tjänster beskattas i det land där de konsumeras. Förslaget avser även att förenkla förfarandet för återbetalning av ingående skatt till utländska företagare och säkerställa att dessa ska få återbetalningen tidigare än i dag. Förslaget avser dessutom att minska skatteundandragandet i samband med gemenskapsinterna transaktioner. Även dessa regler gäller från och med den 1 januari 2010.

För företagen innebär förslaget i sin helhet stora förenklingar och effektiviseringar. De nya omsättningslandsreglerna för tjänster medför även vissa likviditetsfördelar. Det nya elektroniska återbetalningsförfarandet för ingående skatt medför också effektiviseringar, minskad administrativ börda och vissa likviditetsfördelar. Förfarandet är vidare förenat med olika åtgärder som stärker förutsebarheten och rättssäkerheten. Dessa positiva effekter väger tveklöst tyngre än de negativa effekterna i form av fullgörandekostnader, vilka i huvudsak är av engångskaraktär.

Regeringen har den 19 augusti 2009 beslutat att överlämna en lagrådsremiss till Lagrådet. Regeringen avser att i höst återkomma med förslag till riksdagen. De kommande förslagen bör i flertalet fall träda i kraft den 1 januari 2010 och i övrigt den 1 januari 2011, den 1 januari 2012 respektive den 1 januari 2013.

7.2.7.3 Mervärdesskatt och ideella föreningar

Utredningen avseende översyn av mervärdesskattereglerna om yrkesmässig verksamhet och uthyrning av verksamhetslokaler (Fi2008:D) ska redovisa sitt uppdrag den 31 oktober 2009. Därefter ska betänkandet remissbehandlas. I betänkandet görs en översyn av definitionen av yrkesmässig verksamhet med anledning av ett klagomål på den svenska lagstiftningen från kommissionen. En anpassning av yrkesmässighetsbegreppet till EG-rätten skulle bl.a. påverka ideella föreningars situation i mervärdesskatt-hänseende. I betänkandet ses undantagen från

mervärdesskatt över. En utgångspunkt är att förutsättningarna för den ideella sektorn inte ska förändras mer än nödvändigt. Möjligheterna att införa befrielse från skatteplikt för småföretag och införande av obligatorisk skatteplikt för uthyrning av verksamhetslokaler kommer även att behandlas.

7.2.8 Offentligfinansiella effekter av ändrade skatte- och avgiftsregler

I tabell 7.8 redovisas de offentligfinansiella effekterna av de skatte- och avgiftsförändringar som aviserats i tidigare avsnitt. Budgetneutrala åtgärder och åtgärder som bedöms innebära en försumbar effekt för de offentliga finanserna redovisas i ett särskilt avsnitt, se nedan. Vidare redovisas separat sådana åtgärder som har aviserats och budgeterats i tidigare propositioner.

Tre olika typer av offentligfinansiella effekter redovisas i tabell 7.8. *Bruttoeffekt* för 2010, *periodiserade nettoeffekter* för 2010–2012 och *varaktig effekt*. Därtill ges, utöver de effekter som redovisas i tabell 7.8, i vissa fall en bedömning av en åtgärds *självfinansieringsgrad*. Med självfinansieringsgrad avses en åtgärds långsiktiga offentligfinansiella effekt i förhållande till den kortsiktiga. Måttet avser att ge ett bredare underlag vid bedömning av olika åtgärder.

I tabell 7.8 anges först åtgärdens *bruttoeffekt* år 2010. 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 2010–2012.

I sista kolumnen i tabell 7.8 redovisas den *varaktiga effekten*. Den ger ett mått på den bestående årliga kostnaden/intäkten som en åtgärd medför men utan koppling till de offentliga finanserna ett visst år. 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 övervältring av vissa skatter på andra skattebaser. För en närmare beskrivning av metodfrågor kopplade till denna redovisning hänvisas till publikationen ”Beräkningskonventioner 2009: Metoder för effektberäkningar av ändrade skatteregler” (Fi 2008.22).

De offentligfinansiella effekterna av de olika åtgärderna som redovisas i detta avsnitt har beräknats utifrån 2010 års priser och volymer. Den prognos av offentliga sektorns totala intäkter för år 2010–2012, som redovisas i avsnitt 7.3, baseras på prognoser för Sveriges ekonomiska utveckling inklusive effekterna av de i denna proposition aviserade åtgärderna på t.ex. tillväxt och sysselsättning. I prognosavsnittet 7.3 redovisas intäkterna i respektive års priser och volymer.

Budgetpåverkande åtgärder

År 2007 infördes jobbskatteavdraget och det har därefter förstärkts i ett andra och ett tredje steg 2008 och 2009. I denna proposition aviseras inom ramen för ett fjärde steg en förstärkning av jobbskatteavdraget från och med 2010 med ytterligare 10 miljarder kronor. För en individ med genomsnittliga inkomster beräknas den totala skattesänkningen, inklusive det fjärde steget i jobbskatteavdraget, till ca 1 700 kronor per månad. Självfinansieringsgraden för det fjärde steget uppskattas till ca 30 procent. Den långsiktiga offentligfinansiella effekten uppskattas därmed till ca 70 procent av den kortsiktiga.

Den 1 januari 2009 sänktes skatten för det stora flertalet pensionärer genom att det förhöjda grundavdraget infördes. Det förhöjda grundavdraget för personer som vid årets ingång har fyllt 65 år förstärks nu i ett andra steg. Förstärkningen ger en skattelättnad med ca 1 000-1 200 kronor per år för en pensionär med full garantipension. Skattesänkningen innebär att de offentliga intäkterna beräknas minska med 3,5 miljarder kronor.

För att förbättra de ekonomiska förutsättningarna för särskilt de små företagen sätts egenavgifterna för enskilda näringsidkare (i åldern 26-64 år) ned med 5 procentenheter, dock högst 10 000 kronor per år. För att underlätta hanteringen samt för att motverka skatteplanering ska nedsättning endast ges om överskottet av näringsverksamheten uppgår till minst 40 000 kronor. Åtgärden beräknas försvaga de offentliga finanserna med 1,15 miljarder kronor år 2010. Vidare sänks egenavgifterna för enskilda näringsidkare med 0,74 procentenheter till följd av förlängd karenstid i sjukförsäkringen. Åtgärden minskar de offentliga intäkterna med 0,13 miljarder kronor 2010 (ikraft fr.o.m. 1/7 2010) och 0,27 miljarder kronor år 2011. För en enskild näringsidkare, som är kvalificerad för full nedsättning, innebär de båda förbättringarna att egenavgifterna sänks från 29,71 till 23,97 procent.

Det kommunala fastighetsavgiftssystemet har inte omfattat fastigheter med småhus som saknar byggnadsvärde och tomtmarker för småhus på ofri grund. I denna proposition aviseras att den statliga fastighetsskatten avskaffas för dessa fastigheter fr.o.m. den 1 januari 2010. För att finansiera avskaffandet sänks taket för uppskovsbelopp vid kapitalvinstbeskattningen från 1,6 miljoner kronor till 1,45 miljoner kronor för avyttringar som sker den 1 januari 2010 eller senare. Sammantaget bedöms åtgärderna vara offentligfinansiellt neutrala.

Förvärv av viss typ av fastighet, s.k. partiell delning, är inte stämpelskattepliktigt trots att förvärvet har stora likheter med förvärv genom köp. Stämpelskatt kommer därför att tas ut vid partiell delning fr.o.m. den 1 januari 2010 och beräknas öka intäkterna med 0,07 miljarder kronor.

För att förebygga otillbörlig skatteplanering aviseras i denna proposition tre åtgärder: i) Andelar i handelsbolag och andelar ägda av handelsbolag infogas i systemet med skattefria kapitalvinster och utdelningar på näringsbetingande andelar. ii) Reglerna om beskattning av vissa lån (s.k. förbjudna lån) utvidgas till att även omfatta lån från utländska juridiska personer. iii) Reglerna om beskattning av underskotts företag ändras för att hindra kringgående av beloppsspärren vid ägarförändringar. Åtgärderna beräknas förstärka intäkterna med sammanlagt 1 miljard kronor.

För att förbättra effektiviteten och styrningen i klimat- och energibeskattningen genomförs ett antal förändringar i uttaget av punktskatter. Huvuddelen av de i denna proposition aviserade skatteåtgärderna har tidigare presenterats i 2009 års klimatproposition (prop. 2008/09:162 En sammanhållen klimat- och energipolitik – Klimat). En del av förändringarna genomförs redan 2010 men det stora flertalet av åtgärderna träder i kraft först år 2011. Offentligfinansiella effekter redovisas för samtliga åtgärder.

Den generella koldioxidskatten höjs för att bl.a. finansiera sloandet av avfallsförbränningskatten. Höjningen av koldioxidskatten beräknas öka skatteintäkterna med 0,26 miljarder kronor 2010.

Vidare höjs koldioxidskatten i två steg på bränslen för uppvärmning och drift av stationära motorer inom industrin utanför handelssystemet samt jordbruks-, skogsbruks- och vattenbruksverksamheterna. Ett första steg, från 21 till 30 procent, genomförs 2011 och det andra steget 2015. Motsvarande höjningar görs även för dieselolja som förbrukas i viss gruvindustriell verksamhet. Åtgärderna beräknas öka skatteintäkterna med 0,18 miljarder kronor 2011.

Begränsningsnivån i den s.k. 0,8-procentsregeln fasas ut i två steg. Det första steget genomförs 2011 genom att begränsningsnivån höjs från 0,8 till 1,2 procent av produktionens försäljningsvärde. Regeln slopas helt 2015. Skatteintäkterna beräknas öka med 0,01 miljarder kronor 2011.

Återbetalningen av koldioxidskatt för dieselolja i jordbruks- och skogsbruksmaskiner sänks från 2,38 kronor per liter till 2,10 kronor per liter 2011, 1,70 kronor per liter 2013 och 0,90 kronor per liter 2015. Åtgärden ökar skatteintäkterna med 0,09 miljarder kronor 2011.

Koldioxidbeskattningen av bränslen inom handelssystemet har i ett första steg sänkts den 1 juli 2008. Regeringen har i budgetpropositionen för 2008 aviserat att ett andra steg bör genomföras den 1 januari 2010. Med hänvisning till det rådande ekonomiska läget genomförs inte ändringar inom handelssystemet 2010 utan i stället 2011. Skatteintäkterna ökar därmed med 0,22 miljarder kronor 2010.

Koldioxidskatten på naturgas och gasol vid drivmedelsanvändning höjs till den generella koldioxidskattenivån, som för närvarande motsvarar 105 öre per kg koldioxid. Höjningen sker stegvis från nuvarande 59 procent för

naturgas och 52 procent för gasol, uttryckt i procent av den generella koldioxidskattenivån, till motsvarande 70 procent 2011 och 80 procent 2013. Åtgärden beräknas öka skatteintäkterna med 0,01 miljarder kronor 2011.

Energiskatten på fossila uppvärmningsbränslen struktureras om efter bränslets energiinnehåll, vilket beräknas öka intäkterna med 0,02 miljarder kronor 2011.

Energiskatt införs på fossila bränslen för uppvärmning och drift av stationära motorer i sektorer där energiskatten i dag är noll, dvs. inom industrin, jordbruks-, skogsbruks- och vattenbruksverksamheterna samt för värmeproduktion i kraftvärmeverk. Motsvarande energiskatt införs också för dieselolja som förbrukas i viss gruvindustriell verksamhet. Åtgärderna medför ökade skatteintäkter med 0,12 miljarder kronor 2011.

Energiskatten på dieselolja höjs, utöver den årliga indexomräkningen, i två steg med sammanlagt 40 öre per liter. En första höjning med 20 öre per liter sker 2011 och en andra höjning med 20 öre per liter sker 2013. Skatteintäkterna beräknas öka med 0,84 miljarder kronor 2011.

Under 2004 inleddes en avtrappning av avdraget för energiskatt på el som produceras i vindkraftverk. Denna avtrappning slutförs genom att avdraget för havsbaserad vindkraft slopas helt. Åtgärden ökar skatteintäkterna med 0,06 miljarder kronor 2010.

Avfallsförbränningsskatten slopas fr.o.m. den 1 oktober 2010 och finansieras som nämnts ovan med en höjning av den generella koldioxidskatten. Slopandet medför minskade skatteintäkter med 0,06 miljarder kronor 2010.

Koldioxidbeloppet i den koldioxidbaserade fordonsskatten höjs från 15 till 20 kronor per gram koldioxid som bilen släpper ut per kilometer. Utsläppsnivån för när koldioxidbeloppet börjar tas ut höjs samtidigt från 100 till 120 gram koldioxid per kilometer. Skatteintäkterna beräknas öka med 0,09 miljarder kronor 2011.

Personbilar med bättre miljöegenskaper befrias från fordonsskatt under fem år från det att bilen togs i bruk för första gången. Åtgärden minskar skatteintäkterna med 0,12 miljarder kronor 2010.

Miljöfaktorn för dieseldrivna personbilar görs om till ett fast miljötillegg och dessutom ändras storleken på bränslefaktorn. Åtgärderna

beräknas minska skatteintäkterna med 0,19 miljarder kronor 2011.

Fordonsskatten för de bilar som beskattas efter vikt höjs för bensindrivna personbilar och sänks för dieseldrivna personbilar den 1 januari 2011. Fordonsskatten för tunga bussar och tunga lastbilar sänks samtidigt till EU:s minimiskattenivåer för tunga lastbilar. Skatteintäkterna beräknas minska med 0,72 miljarder kronor 2011.

Lätta lastbilar, lätta bussar och husbilar som tas i bruk för första gången efter 2010 inordnas i den koldioxidbaserade fordonsskatten. Detta medför ökade skatteintäkter med 0,02 miljarder kronor 2011.

Skatten på gödselmedel slopas, vilket minskar skatteintäkterna med 0,27 miljarder kronor 2010.

Budgetneutrala åtgärder samt åtgärder med försumbar offentligfinansiell effekt

Den förändrade sammansättningen av avgiftsnivåerna för uttag av socialavgifter har ingen offentligfinansiell effekt då den görs inom ramen för ett oförändrat totalt uttag av socialavgifter.

Anpassningen av reglerna om beskattning av andelsbyten vid utflyttning till EG-rätten bedöms inte medföra några offentligfinansiella effekter.

Särskilda regler om avdrag för slutliga förluster i utländska dotterföretag införs med anledning av Regeringsrättens domar från den 11 mars 2009. Ändringen bedöms inte påverka de offentliga finanserna.

Ett särskilt förfarande för prissättningsbesked vid internationella transaktioner införs fr.o.m. den 1 januari 2010. Skatteverket kan därmed lämna besked om framtida prissättning av internationella transaktioner mellan parter som är i ekonomisk intressegemenskap. Åtgärden medför ingen offentligfinansiell effekt.

Till följd av regeringsrättens dom den 24 april 2008 bör det införas särskilda regler om anstånd med inbetalning av skatt vid vissa fall av uttagsbeskattning och ändrade regler om återföring av fondavsättningar. Ändringarna bedöms ej påverka de offentliga finanserna.

Gränsen för att medge koldioxid- och energiskattelättnader för bränslen som förbrukas för framställning av värme i kraftvärmeproduktion sätts vid en elverkningsgrad om minst 15 procent. Till följd av denna förändring slopas den nuvarande successivt ökande kol-

dioxidskattelättnaden för kraftvärmeproduktion med en elverkningsgrad om minst 5 procent och mindre än 15 procent. Åtgärden har endast försumbar offentligfinansiell effekt.

Skattefriheten för vegetabiliska och animaliska oljor och fetter m.m. som förbrukas som bränsle för uppvärmning samt för biogas som förbrukas som drivmedel villkoras av att bränslena uppfyller hållbarhetskriterierna i direktivet om förnybar energi. Nuvarande undantag från skatteplikt för biogas ersätts med avdrag i den skattskyldiges skattedeclaration eller med återbetalning av skatten. Åtgärderna är budgetneutrala.

Fordonsskatten för tunga elhybridbussar sänks till samma skattenivå som gäller för bensindrivna tunga bussar. Åtgärden medför endast en försumbar offentligfinansiell effekt.

Nya mervärdesskatte regler om omsättningsland för tjänster, återbetalning till utländska företagare och periodisk sammanställning införs. Sammantaget bedöms förändringarna ha en försumbar effekt på de offentliga finanserna.

Åtgärder som redan är budgeterade

I propositionen Åtgärder för jobb och omställning (prop. 2008/09:97) presenterades förslaget om skattereduktion för ROT-arbeten. Den offentligfinansiella effekten uppskattades till 3,6 miljarder kronor 2009 och beaktades i inkomstberäkningarna. I propositionen Ökade möjligheter till skatteanstånd (prop. 2008/09:113) presenterades förslaget om en tidsbegränsad möjlighet till anstånd med inbetalning av skatt i vissa fall. Den offentligfinansiella effekten uppskattades till 0,35 miljarder kronor 2009 och beaktades i inkomstberäkningarna.

Sammantagna effekter av skatteåtgärderna

Aviseringarna i budgetpropositionen innebär sammantaget att de totala intäkterna minskar år 2010 med 13,67 miljarder kronor (dvs. den periodiserade nettoeffekten). Bruttoeffekten för 2010 beräknas totalt till 13,97 miljarder kronor. (se tabell 7.8).

Tabell 7.8 Offentligfinansiella effekter av ändrade skatte- och avgiftsregler. I tabellen redovisas: bruttoeffekt år 2010, periodiserad nettoeffekt år 2010–2012 samt varaktig effekt¹

Miljarder kronor

	Effekt från	Bruttoeffekt 2010	Periodiserad nettoeffekt			Varaktig effekt
			2010	2011	2012	
Direkt skatt på arbetsinkomster - förvärvsinkomstbeskattningen						
Förstärkt jobbskatteavdrag, steg 4	1/1 2010	-10,00	-10,00	-10,00	-10,00	-10,00
Ytterligare sänkt skatt för pensionärer	1/1 2010	-3,50	-3,50	-3,50	-3,50	-3,50
Indirekt skatt på arbetsinkomster – socialavgifter m.m.						
Nedsatta egenavgifter för enskilda näringsidkare	1/1 2010	-1,44	-1,15	-1,15	-1,15	-1,01
Sänkta egenavgifter till följd av förlängd karenstid för enskilda näringsidkare	1/7 2010	-0,13	-0,13	-0,27	-0,27	-0,25
Skatt på kapitalägande – kapital- och egendomsskatter						
Vissa fastighetsrättsliga skattefrågor, totalt	1/1 2010	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
varav: -utvidgad kommunal fastighetsavgift	1/1 2010	-0,21	-0,21	-0,21	-0,21	-0,21
-slopat särskilt tillägg på bostadsskatt	1/1 2010	-0,005	-0,005	-0,005	-0,005	-0,005
-sänkt tak för uppskovsbelopp	1/1 2010	0,215	0,215	0,215	0,215	0,215
Stämpelskatt vid vissa förvärv	1/1 2010	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07
Skatt på kapitalanvändning - företagsskatter						
Skattefri kapitalvinst och utdelning på andelar inom handelsbolagssektorn	1/1 2010	0,51	0,51	0,51	0,51	0,00
Ändrade regler om beskattning av vissa penninglån ²	13/2 2009	0,19	0,19	0,19	0,19	0,16
Ändrade regler om beskattning av underskotts företag ²	5/6 2009	0,30	0,30	0,30	0,30	0,30
Skatt på konsumtion m.m. – energi- och miljöskatter						
Höjning av koldioxidskatten	1/1 2010	0,29	0,26	0,24	0,24	0,24
Höjd koldioxidskatt för uppvärmningsbränslen m.m. inom jordbruks-, skogsbruks- och vattenbruksverksamheterna samt industri som inte omfattas av EU:s handel med utsläppsrätter	1/1 2011			0,18	0,18	0,74
Nedsättning av koldioxidskatten för energiintensiva företag (0,8-procentsregeln)	1/1 2011			0,01	0,01	0,04
Sänkt återbetalning av koldioxidskatt för dieselolja i jordbruks- och skogsbruksmaskiner	1/1 2011			0,09	0,09	0,46
Samordning mellan ekonomiska styrmedel för anläggningar som omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter	1/1 2011	0,26	0,22	0,10	0,10	0,10
Koldioxidskatt på naturgas och gasol vid drivmedelsanvändning	1/1 2011			0,01	0,01	0,01
Omläggning av energiskatten på fossila uppvärmningsbränslen efter energiinnehåll	1/1 2011			0,02	0,02	0,02
Energiskatt på fossila uppvärmningsbränslen m.m. i vissa sektorer	1/1 2011			0,12	0,12	0,12
Höjd energiskatt på dieselolja	1/1 2011			0,84	0,80	1,58
Energiskatteavdrag för vindkraft	1/1 2010	0,08	0,06	0,06	0,06	0,06
Slopad avfallsförbränningsskatt	1/10 2010	-0,06	-0,06	-0,28	-0,23	-0,23
Ökad koldioxidrelaterad av fordonsskatten	1/1 2011			0,09	0,09	0,09
Skattebefrielse för personbilar med bättre miljöegenskaper	1/7 2009	-0,12	-0,12	-0,20	-0,28	-0,41
Justeringar i fordonsskatten för dieseldrivna personbilar i det koldioxidskatterelaterade skatteuttaget	1/1 2011			-0,19	-0,19	-0,28
Följdändringar i den viktbaserade fordonsskatten	1/1 2011			-0,72	-0,72	-0,72
Koldioxidbaserad fordonsskatt för lätta lastbilar, lätta bussar och husbilar	1/1 2011			0,02	0,05	0,48
Slopad skatt på gödselmedel	1/1 2010	-0,37	-0,27	-0,27	-0,27	-0,27
Summa		-13,97	-13,67	-13,77	-13,82	-12,25

Anm.: Beloppen är avrundade och överensstämmer därför inte alltid med summan.

Not 1: I inledningen av avsnitt 7.2.8 förklaras vad som avses med bruttoeffekt, periodiserad nettoeffekt och varaktig effekt.

Not 2: Regeringen har i två tidigare skrivelser till riksdagen aviserat åtgärderna om penninglån den 12 februari 2009 och underskotts företag den 4 juni 2009. Åtgärderna påverkar därför intäkterna positivt redan år 2009 med 0,17 mdkr för penninglån och 0,15 mdkr för underskotts företag.

Källa: Egna beräkningar.

7.3 Inkomster

Den kraftiga och snabba försämringen av den ekonomiska utvecklingen medför att de totala skatteintäkterna minskar under 2009 och att utvecklingen de kommande åren blir dämpad. Försvagningen på arbetsmarknaden gör att utvecklingen av intäkterna från skatt på arbete blir särskilt svag. Antalet arbetade timmar väntas minska 2009 och 2010, vilket gör att utbetalda löner, som är den viktigaste basen för skatt på arbete, minskar 2009 och att utvecklingen blir mycket svag 2010. Osäkerheten på arbetsmarknaden bidrar till att hushållen ökar sitt sparande, vilket medför att den privata konsumtionen minskar under 2009 och endast ökar svagt 2010. Lågkonjunkturen, i kombination med den finansiella krisen, leder dessutom till ett betydande fall i intäkterna från skatt på företagsvinster och skatt på hushållens kapitalvinster.

Tabell 7.9 Totala skatteintäkter, BNP och skattekvot

Miljarder kronor om inget annat anges

	Utfall	Prognos				
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Totala skatteintäkter	1 481	1 500	1 424	1 434	1 480	1 539
BNP	3 064	3 157	3 067	3 104	3 214	3 364
Skattekvot (%)	48,3	47,5	46,4	46,2	46,1	45,8

Källa: Egna beräkningar.

I tabell 7.9 redovisas prognosen för de totala skatteintäkterna, BNP i löpande priser och skattekvoten, dvs. totala skatteintäkter som andel av BNP.

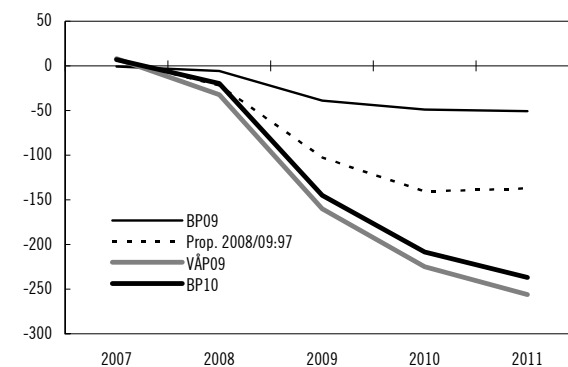
Jämfört med bedömningen i 2009 års ekonomiska vårproposition finns indikationer på att svensk ekonomi håller på att stabiliseras. Utvecklingen på arbetsmarknaden bedöms nu bli något mer positiv och antalet arbetade timmar väntas utvecklas mer gynnsamt jämfört med bedömningen i vårpropositionen. Detta ger en något starkare utveckling av intäkterna från skatt på arbete och eftersom mer än hälften av de totala skatteintäkterna har en direkt koppling till arbetsmarknaden bidrar det i hög grad till förbättringen i de offentliga finanserna jämfört med prognosen i våras.

Men även om prognosen för skatteintäkterna har reviderats upp jämfört med prognosen i 2009 års ekonomiska vårproposition så är prognosen för intäkterna på en betydligt lägre nivå än bedömningen före krisen. I diagram 7.4 redovisas de fyra senaste prognoserna i jämförelse med prognosen i 2008 års ekonomiska vårpropo-

sition. I diagrammet framgår hur skatteintäkterna reviderats ned i takt med att bedömningen av ekonomins utveckling blivit mer negativ mellan 2008 och 2009 års ekonomiska vårpropositioner. De nu något mer stabila ekonomiska utsikterna har inneburit att skatteintäkterna i den föreliggande prognosen har reviderats upp, även om det ännu inte syns någon stark vändning i prognoserna.

Diagram 7.4 Prognosrevideringar av totala skatteintäkter sedan 2008 års ekonomiska vårproposition

Miljarder kronor



Anm.: Prop. 2008/09:97 Åtgärder för jobb och omställning.
Källa: Egna beräkningar.

I tabell 7.10 finns en sammanställning av de beräknade effekterna av regeländringarna på skatteområdet mellan 2007 och 2012. I tabellen visas den årligt tillkommande intäktsförändringen till följd av ändrade skatteregler. Beloppen är periodiserade bruttoeffekter, dvs. storleken på den initiala skatteändringen. I avsnitt 7.2.8 finns en utförlig förklaring av hur offentligfinansiella effekter redovisas.

Tabell 7.10 Bruttoeffekter av ändrade skatte- och avgiftsregler 2007–2012

Miljarder kronor

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Skatt på arbete	-35	-12	-41	-15	0	0
Skatt på kapital	-11	4	1	1	0	0
Skatt på konsumtion	3	7	0	0	0	0
Övriga skatter	0	0	0	0	0	0
Totala skatteintäkter	-42	-2	-39	-14	0	0

De förändringar på skatte- och avgiftsområdet som föreslås och aviseras i denna proposition bedöms sammantaget innebära att skatteintäkterna minskar med 14 miljarder kronor 2010. Intäkterna från skatt på arbete bedöms minska med ca 15 miljarder kronor, varav det fjärde steget i jobbskatteavdraget står för 10 miljarder kronor, sänkningen av det förhöjda

grundavdraget för pensionärer för 3,5 miljarder kronor och nedsatta egenavgifter för enskilda näringsidkare för 1,6 miljarder kronor. Intäkterna från skatt på kapital bedöms öka med 1 miljard kronor till följd av de aviserade förslagen för att förebygga otillbörlig skatteplanering. För skatt på konsumtion aviseras en rad olika förändringar. Nettoeffekten på intäkterna är dock mycket liten. De aviserade regeländringarna är beskrivna i detalj i avsnitt 7.2. I tabell 7.24 finns en mer detaljerad uppställning av bruttoeffekterna av regeländringarna på skatteområdet under perioden 2003–2012.

I tabell 7.11 redovisas prognosen för de totala skatteintäkterna fördelat på de olika skatteslagen.

Tabell 7.11 Totala skatteintäkter

Miljarder kronor

	Utfall		Prognos			
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Skatt på arbete	873	910	872	865	885	915
Skatt på kapital	209	174	146	157	171	185
Skatt på konsumtion	400	420	415	418	428	443
Övriga skatter	-1	-4	-8	-5	-4	-4
Totala skatteintäkter	1 481	1 500	1 424	1 434	1 480	1 539
Totala skatteintäkter enl. NR	1 479	1 485				

Anm.: Att NR-utfallet för totala skatteintäkter 2007 skiljer sig från statsbudgetens redovisning av skatteintäkterna förklaras av att NR ännu inte redovisat det definitiva utfallet för 2007. Skatteintäkterna för 2008 är fortfarande en prognos och regeringens prognos skiljer sig från NR-utfallet för 2008.

Skatt på arbete utgör drygt 60 procent av de totala skatteintäkterna och kan delas in i direkta och indirekta skatter. Direkta skatter på arbete består till största delen av kommunal och statlig inkomstskatt. Indirekta skatter på arbete utgörs huvudsakligen av arbetsgivaravgifter. Skatt på kapital består främst av skatt på hushållens kapitalinkomster och skatt på företagsvinster, men också av fastighetsskatt och den kommunala fastighetsavgiften. Totalt utgör skatt på kapital drygt 10 procent av de totala skatteintäkterna. Den tredje undergruppen, skatt på konsumtion, utgörs till ca 70 procent av mervärdesskatt. Resterande del är punktskatter i form av skatt på alkohol och tobak, skatt på energi och miljö samt skatt på vägtrafik. Övriga skatter består av omprövningar av skattebeslut, vissa avgifter t.ex. avgifter till Insättningsgarantifonden samt restförda skatter, dvs. skatter som inte betalats och därför överförts till Kronofogdemyndigheten för indrivning.

Tabell 7.12 Sektorsvis fördelning av totala skatteintäkter

Miljarder kronor

	Utfall		Prognos			
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
EU-skatter	7	7	7	6	6	7
Kommunalskatter	479	516	525	528	539	556
Avgifter till ÅP-systemet	169	178	178	179	183	190
Statens skatteintäkter	826	798	715	722	751	787
Totala skatteintäkter	1 481	1 500	1 424	1 434	1 480	1 539

De totala skatteintäkterna fördelas till fyra sektorer: EU, kommuner och landsting, ålderspensionssystemet och staten. Den sektorsvisa fördelningen av skatteintäkterna redovisas i tabell 7.12. EU-skatterna består främst av tullmedel och den mervärdesskattebaserade EU-avgiften. Kommunalskatterna är huvudsakligen inkomstskatter på arbete, men från och med 2008 inkluderas även den kommunala fastighetsavgiften.

7.3.1 Offentliga sektorns skatteintäkter

Regeringens förslag: Den beräkning av statsbudgetens inkomster för 2010 som sammanställts i bilaga 1 avsnitt 2, godkänns.

I tabell 7.13 redovisas den offentliga sektorns skatteintäkter mellan 2003 och 2007 samt prognoser för åren 2008–2012.

Ändrad redovisning av inkomstitlar

I statsbudgeten för 2010 tillkommer följande inkomstitlar:

1144 Fastighetsavgift
8112 Stöd till utbildningsvikariat
8119 Stöd för utbildning av personal i vård och äldreomsorg.

Inkomstitel

1154 Hemtjänster

byter namn och heter fortsättningsvis

1154 Husarbeten.

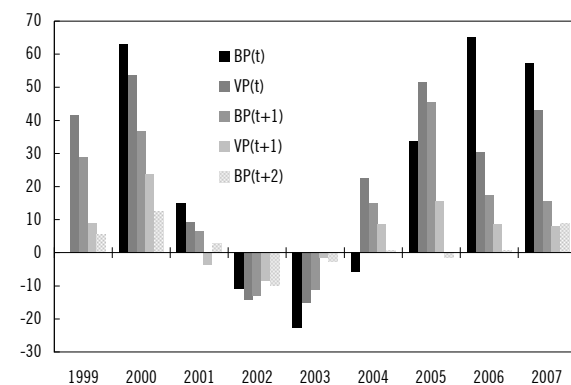
Osäkerhet och bedömning i skatteprognoserna

Skatteintäkterna från företags- och kapitalvinster är de intäkter som uppvisar störst variation mellan åren och det är också för dessa prognososäkerheten är som störst. På några års sikt är det framför allt utvecklingen på arbetsmarknaden som är avgörande för hur skatteintäkterna utvecklas, eftersom drygt 60 procent av skatteintäkterna härrör från arbetsmarknaden.

Prognoserna tenderar att underskatta styrkan i konjunkturförändringarna och intäkterna brukar överskattas i nedgångar och underskattas i uppgångar. I diagram 7.5 visas prognosfelen, mätt som skillnaden mellan utfall och den prognos som redovisades för det aktuella året i respektive budgetproposition och ekonomisk vårproposition.⁸¹ Resultatet är entydigt och visar att prognoserna underskattat intäkterna i uppgången runt millennieskiftet, överskattat dem i nedgången 2002 och 2003 och underskattat dem i uppgången 2005, 2006 och 2007. Dessa tre år underskattades skatteintäkterna i prognosen i BP(t) med i genomsnitt 1,9 procent av BNP per år. Mot bakgrund av hur prognosfelen historiskt sett ut finns således en möjlighet att skatteintäkterna kan komma att utvecklas starkare än vad den nu redovisade prognosen visar när ekonomin åter tar fart.

Diagram 7.5 Prognosfel för totala skatteintäkter 1999-2007

Miljarder kronor



Källa: Egna beräkningar.

För att illustrera hur osäkerheten i prognosen kan slå på skatteintäkterna kan nämnas att en

ökning av antal arbetade timmar med 1 procent ökar skatteintäkterna från skatt på arbete med 7–8 miljarder kronor och att en ökning av hushållens konsumtion med 1 procent ökar mervärdesskatteintäkterna med drygt 1,5 miljarder kronor.

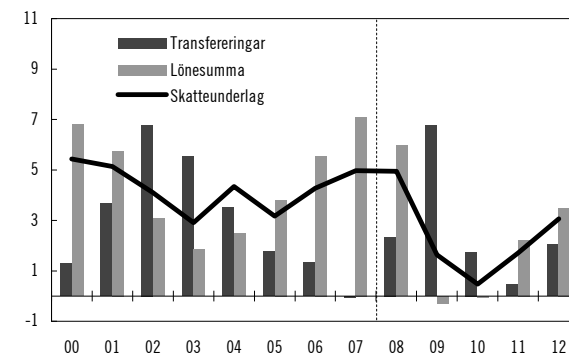
7.3.2 Skatt på arbete

Skatteunderlag

Underlaget för skatt på arbete består framför allt av lönesumman och skattepliktiga transfereringar. Konjunkturedgången medför att lönesumman minskar med 0,3 procent under 2009. I diagram 7.6 framgår att skatteunderlaget trots detta förväntas växa med 1,4 procent, på grund av den starka utvecklingstakten för skattepliktiga transfereringar.

Diagram 7.6 Utveckling av lönesumma, transfereringar och skatteunderlag

Procentuell utveckling



Anm.: Transfereringar 2003 har justerats för pensionsomläggningen.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

⁸¹ För t.ex. år 2003 avser BP(t) budgetpropositionen för 2003, VP(t) 2003 års ekonomiska vårproposition, BP(t+1) budgetpropositionen för 2004 etc. En positiv avvikelse betyder att utfallet blivit högre än prognosen och att prognosen underskattat intäkterna.

Tabell 7.13 Offentliga sektorns skatteintäkter och statsbudgetens inkomster

Miljarder kronor

Inkomstår	2003	2004	2005	2006	Utfall	Prognos				
					2007	2008	2009	2010	2011	2012
Skatt på arbete	782,9	806,9	829,6	857,2	873,5	909,8	871,9	864,6	885,3	915,0
<i>Direkta skatter</i>	<i>449,5</i>	<i>465,6</i>	<i>476,9</i>	<i>490,1</i>	<i>483,0</i>	<i>498,5</i>	<i>483,0</i>	<i>477,1</i>	<i>488,2</i>	<i>504,5</i>
Kommunal inkomstskatt	403,1	419,8	435,6	454,1	479,1	504,0	510,8	513,9	525,2	542,0
Statlig inkomstskatt	32,7	34,0	38,3	41,0	44,8	48,5	41,2	42,1	43,2	44,5
Allmän pensionsavgift	70,3	72,1	74,2	77,3	81,1	85,2	86,4	87,1	89,2	92,3
Skattereduktioner m.m.	-56,6	-60,5	-71,3	-82,4	-122,0	-139,4	-155,5	-166,1	-169,5	-174,4
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>	<i>333,5</i>	<i>341,4</i>	<i>352,8</i>	<i>367,0</i>	<i>390,5</i>	<i>411,3</i>	<i>388,9</i>	<i>387,5</i>	<i>397,2</i>	<i>410,4</i>
Arbetsgivaravgifter	321,9	329,0	341,1	357,0	382,0	403,5	390,9	392,0	401,8	415,9
Egenavgifter	9,0	9,3	10,1	11,0	11,8	12,1	11,6	11,5	11,7	12,1
Särskild löneskatt	27,2	28,3	29,3	28,9	30,2	33,0	31,5	31,6	32,3	33,4
Nedsättningar	-8,4	-8,7	-8,5	-8,8	-10,5	-13,4	-20,6	-22,9	-23,3	-24,8
Skatt på tjänstegruppliv	1,3	1,3	1,1	1,2	0,9	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1
Avgifter till premiepensionssystemet	-17,5	-17,8	-20,3	-22,3	-23,9	-25,1	-25,6	-25,8	-26,5	-27,4
Skatt på kapital	107,5	135,9	167,9	192,2	208,7	173,6	146,3	157,0	170,8	184,6
Skatt på kapital hushåll	6,8	11,9	22,9	37,4	49,7	25,7	20,0	24,0	27,5	30,0
Skatt på företagsvinster	48,9	71,5	92,0	99,2	104,6	91,6	75,0	81,4	88,2	96,7
Avkastningsskatt	12,7	11,3	12,0	11,1	12,8	15,7	13,8	13,8	17,0	19,2
Fastighetsskatt och fastighetsavgift	24,0	24,3	25,1	25,0	25,9	25,6	25,9	25,9	25,5	25,2
Stämpelskatt	6,0	7,1	7,8	9,5	9,4	9,4	8,0	8,2	8,6	9,0
Förmögenhetsskatt	4,9	5,3	5,0	6,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Kupongskatt m.m.	1,9	1,8	1,9	3,7	6,3	5,5	3,6	3,7	4,1	4,5
Arvs- och gåvoskatt	2,5	2,6	1,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Skatt på konsumtion och insatsvaror	327,9	337,8	357,3	375,3	399,6	420,3	414,6	417,6	428,5	443,3
Mervärdesskatt	226,6	235,4	250,1	265,2	284,8	300,6	292,9	295,4	304,5	316,6
Skatt på tobak	8,3	8,2	8,2	8,6	9,7	9,9	10,8	11,3	11,3	11,5
Skatt på etylalkohol	4,7	4,1	4,1	4,2	4,2	4,2	4,3	4,4	4,4	4,4
Skatt på vin m.m.	3,6	3,5	3,6	3,8	4,0	4,1	4,4	4,6	4,7	4,8
Skatt på öl	2,6	2,5	2,6	2,7	2,8	3,1	3,2	3,2	3,2	3,2
Energiskatt	36,4	35,1	37,8	38,2	38,2	38,8	40,0	40,2	41,6	42,3
Koldioxidskatt	23,8	26,4	25,5	24,7	25,1	25,7	25,5	26,1	26,6	27,7
Övriga skatter på energi och miljö	3,7	3,5	3,3	4,7	4,7	5,1	5,3	4,9	4,9	4,9
Skatt på vägtrafik	8,3	8,8	11,0	11,8	13,1	16,0	16,3	16,4	15,8	16,1
Skatt på import	3,5	3,9	4,7	5,2	5,9	5,9	5,8	4,7	5,0	5,5
Övriga skatter	6,3	6,4	6,4	6,3	7,1	6,8	6,3	6,4	6,4	6,3
Restförda och övriga skatter	-2,6	-1,9	-1,3	-1,8	-0,8	-3,9	-8,5	-5,0	-4,5	-3,6
Restförda skatter	-5,9	-5,9	-7,6	-5,4	-7,6	-8,2	-10,2	-9,2	-8,7	-7,9
Övriga skatter	3,4	4,1	6,3	3,5	6,8	4,3	1,7	4,2	4,2	4,3
Totala skatteintäkter	1 215,8	1 278,9	1 353,5	1 422,9	1 481,0	1 499,8	1 424,4	1 434,3	1 480,1	1 539,3
Avgår, EU-skatter	-8,9	-7,3	-7,8	-9,4	-7,2	-7,2	-7,1	-6,1	-6,4	-6,9
Offentliga sektorns skatteintäkter	1 206,9	1 271,6	1 345,7	1 413,5	1 473,7	1 492,6	1 417,3	1 428,2	1 473,7	1 532,3
Avgår, kommunala inkomstskatter	-403,1	-419,8	-435,6	-454,1	-479,1	-516,1	-524,6	-528,0	-539,4	-555,7
Avgår, avgifter till ålderspensionssystemet	-142,9	-147,2	-151,0	-159,6	-168,9	-178,2	-177,5	-178,5	-183,3	-189,6
Statens skatteintäkter	660,9	704,5	759,1	799,8	825,7	798,3	715,1	721,6	751,0	787,0

Tabell 7.13 Offentliga sektorns skatteintäkter och statsbudgetens inkomster forts.

Miljarder kronor

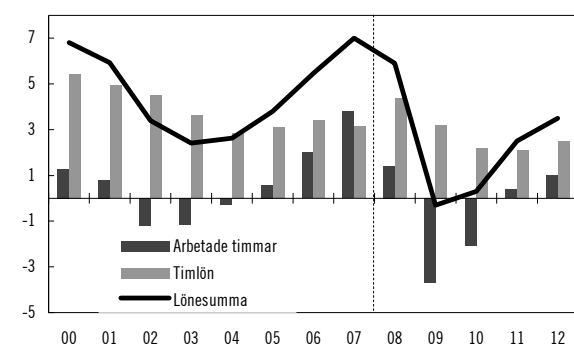
Inkomstår	2003	2004	2005	2006	Utfall	Prognos				
					2007	2008	2009	2010	2011	2012
Statens skatteintäkter	660,9	704,5	759,1	799,8	825,7	798,3	715,1	721,6	751,0	787,0
Periodiseringar	-23,0	-32,2	-16,0	6,6	-10,2	10,6	-1,0	-0,3	6,2	-10,9
Uppbördsförskjutningar	-9,9	-23,8	-26,6	-3,7	-2,5	24,4	20,3	-8,5	-12,5	-11,7
Betalningsförskjutningar	-12,9	-8,4	10,8	10,3	-6,5	-15,0	-19,7	4,0	17,5	-0,3
varav kommuner och landsting	-14,5	-8,5	4,2	6,3	9,0	-3,6	-22,5	4,0	17,4	-0,4
varav ålderspensionssystemet	0,3	-0,1	-0,9	2,8	1,5	-0,6	-2,6	2,3	0,4	0,5
varav privat sektor	1,6	0,6	8,0	1,0	-14,5	-8,1	0,1	-1,0	-0,2	-0,4
varav kyrkosektorn	-0,4	-0,4	-0,5	-0,1	0,4	0,6	-0,9	-1,1	0,0	0,0
varav EU	0,0	0,1	0,0	0,2	-3,0	-3,2	6,1	-0,2	-0,1	-0,1
Anstånd	-0,2	0,0	-0,2	0,0	-1,2	1,1	-1,6	4,3	1,2	1,1
Statens skatteinkomster	637,9	672,4	743,1	806,3	815,5	808,9	714,1	721,4	757,2	776,1
Övriga inkomster	23,8	22,1	2,7	4,0	48,2	92,4	4,7	1,7	2,3	4,3
2000 Inkomster av statens verksamhet	24,1	29,2	27,5	43,4	66,5	53,0	49,2	40,8	42,3	44,5
3000 Inkomster av försäld egendom	0,0	0,1	6,7	0,1	18,0	76,5	0,1	0,0	0,0	0,0
4000 Återbetalning av lån	2,5	2,4	2,3	2,1	2,0	1,9	1,7	1,7	1,6	1,4
5000 Kalkylmässiga inkomster	9,5	8,3	8,8	7,8	8,2	8,7	9,2	8,9	9,4	9,7
6000 Bidrag från EU	12,0	11,6	12,6	12,4	13,0	11,0	12,2	13,9	12,4	12,3
7000 Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet	-17,3	-21,8	-41,5	-48,2	-51,9	-56,3	-67,8	-63,5	-63,2	-63,3
8000 Utgifter som ges som krediteringar på skattekontot	-7,0	-7,7	-13,6	-13,7	-7,7	-2,4	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2
Statsbudgetens inkomster	661,7	694,4	745,8	810,3	863,7	901,3	718,8	723,0	759,4	780,4

Lönesumman

Lönesumman står för ca 70 procent av underlaget för skatt på arbete, vilket innebär att förändringen av antalet arbetade timmar och timlönen har störst betydelse för utvecklingen av skatteintäkterna. Utvecklingen av arbetade timmar och timlön mellan 2000 och 2012 framgår av diagram 7.7.

Diagram 7.7 Utveckling av arbetade timmar, timlön och lönesumma

Procentuell utveckling



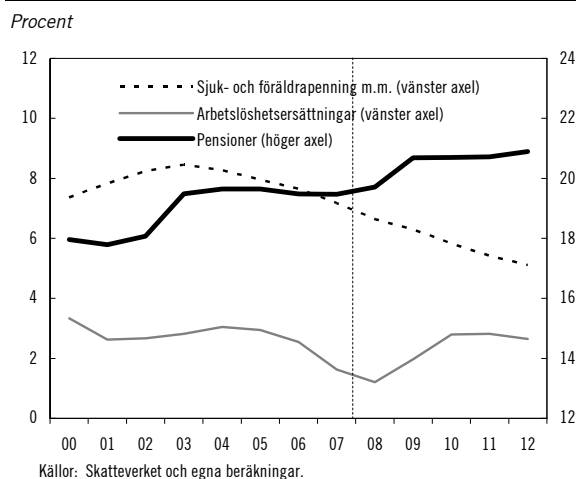
Anm.: Den redovisade timlönen är beräknad enligt nationalräkenskaperens principer.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

nas minska med 0,3 procent. En del av minskningen av antalet arbetade timmar 2009 förklaras av ökad sjukfrånvaro på grund av risken för en pandemi. Effekten på lönesumman är dock begränsad eftersom större delen av frånvaron antas täckas av sjuklön. Även om antal arbetade timmar fortsätter att minska 2010 bidrar timlönen till att lönesumman beräknas öka med 0,3 procent. Under 2011–2012 bedöms lönesumman öka med 2,5 respektive 3,5 procent.

Skattepliktiga transfereringar

Prognosen för transfereringarna bygger till största delen på utvecklingen av antalet pensionärer, sjukskrivna och arbetslösa. Till viss del beror den även på löne- och prisutvecklingen, framför allt eftersom vissa ersättningar är kopplade till utvecklingen av inkomst- och prisbasbelopp. I diagram 7.8 visas utvecklingen av transfereringsinkomsterna som andel av den totala inkomsten av tjänst mellan 2000 och 2012.

Konjunkturedgången bedöms medföra en drastisk minskning i antal arbetade timmar 2009. Detta återspeglas i att lönesumman 2009 beräk-

Diagram 7.8 Transfereringsinkomster som andel av inkomst av tjänst

Under de senaste fem åren har sjukersättning, sjuk- och föräldrapenning samt aktivitetsersättning minskat som andel av den totala tjänsteinkomsten. Det beror dels på en stark lönesummetillväxt under de senaste åren, dels på att både antalet nya sjukpenningfall och längden på sjukfallen har minskat. Den 1 juli 2008 infördes nya regler i sjukförsäkringen som bland annat innebär en fast tidsgräns för rätten till sjukpenning. Den demografiska utvecklingen med fler personer i pensionsålder medför att antalet personer i sjukförsäkringen minskar 2009–2012, eftersom ålderspension ersätter sjukdomsrelaterad ersättning efter pensioneringstidpunkten. Aktivitets- och sjukersättning bedöms minska under prognosperioden, vilket i första hand förklaras av att inflödet från sjukpenningen minskar samt av borttagandet av möjligheten till tidsbegränsad sjukersättning 2010.

Den relativt kraftiga ökningen av pensionernas andel av den totala inkomsten av tjänst under 2009 beror på flera faktorer. Dels ökar pensionerna med 4,5 procent genom följsamhetsindexeringen samtidigt som lönesumman antas minska med 0,3 procent i år. Dels ökar antalet pensionärer på grund av att de stora årskullarna födda på 1940-talet uppnår pensionsålder. År 2010–2012 minskar pensionernas tillväxttakt till följd av den automatiska balanseringen i ålderspensionssystemet.⁸²

Den kraftiga inbromsningen på arbetsmarknaden under 2009 leder till att en större andel av

de totala tjänsteinkomsterna kommer från arbetslöshetsrelaterade ersättningar. Ökningen mellan 2009 och 2010 förstärks av att medlems-talet i arbetslöshetsförsäkringen beräknas öka, vilket bland annat beror på att regeringen har sänkt avgifterna till arbetslöshetsförsäkringen och lättat medlemsvillkoren under 2009.

Direkta skatter på arbete

Prognosen för direkta skatter på arbete för 2010 är 477 miljarder kronor. Det är en minskning med drygt 1 procent jämfört med 2009. Minskningen beror framför allt på förslagen i denna proposition om ett fjärde steg i jobbskatteavdraget samt utökat särskilt grundavdrag för pensionärer. Förslagen minskar skatteintäkterna med 13,5 miljarder kronor per år.

Den kraftigt försämrade arbetsmarknaden medför ett stort fall i utvecklingstakten av kommunernas skatteunderlag (se tabell 7.14). Även om lönesumman minskar 2009 och endast ökar svagt 2010 får inte detta fullt genomslag i kommunernas skatteunderlag eftersom en del av fallet kompenseras av ökade transfereringar.

Under 2009 och 2010 beräknas de kommunala skatteintäkterna öka med 1,1 respektive 0,6 procent. Skillnaden mellan faktisk och underliggande utveckling under dessa år förklaras av den genomförda och aviserade höjningen av det särskilda grundavdraget för pensionärer. Detta kompenseras dock för kommunerna och landstingens del genom en motsvarande höjning av statsbidragen. Den underliggande utvecklingen, dvs. utvecklingen justerad för regeländringar, bedöms bli 1,4 respektive 1,3 procent.

Tabell 7.14 Faktisk och underliggande utveckling av kommunernas skatteunderlag

Procentuell utveckling

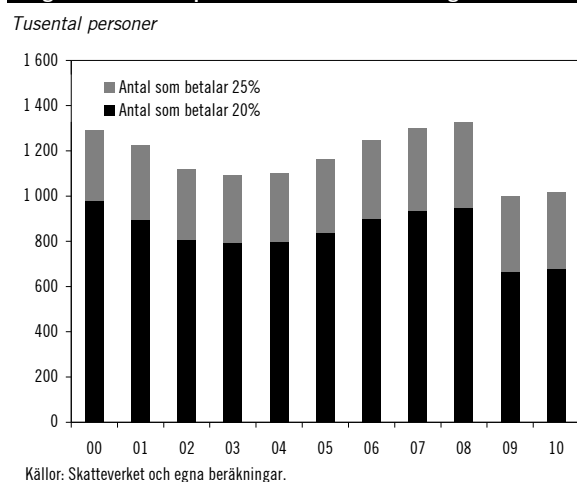
	Utfall	Prognos				
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Faktisk utveckling						
Aktuell beräkning	5,6	5,6	1,1	0,6	2,2	3,2
VÄP09	5,6	5,2	0,6	0,6	2,0	3,1
BP09	5,6	6,0	4,0	3,7	4,6	
Underliggande utveckling						
Aktuell beräkning	5,1	5,1	1,4	1,3	2,2	3,2
VÄP09	5,1	4,8	1,0	0,6	2,0	3,1
BP09	5,1	5,6	4,3	3,7	4,6	

Intäkterna från statlig inkomstskatt väntas bli 42 miljarder kronor 2010. Det är en ökning med ca 1 miljard kronor jämfört med 2009. Mellan

⁸² Prognosen för 2011 och 2012 beaktar det beräkningstekniska antagande som beskrivs närmare i avsnitt 8.1.2.

2009 och 2010 beräknas antalet personer som betalar statlig inkomstskatt öka med ca 14 000 personer (se diagram 7.9).

Diagram 7.9 Antal personer som betalar statlig inkomstskatt



Indirekta skatter på arbete

Försämringen på arbetsmarknaden påverkar också prognosen för de indirekta skatterna på arbete. Underlaget för socialavgifterna minskar för första gången sedan 1993, något som bidrar till att intäkterna beräknas falla mellan 2008 och 2009. De lägre intäkterna förklaras också av att socialavgifterna sänktes med 1 procentenhet samt att nedsättningen av avgifterna för unga utvidgades. Indirekta skatter på arbete väntas totalt uppgå till 388 miljarder kronor 2010.

Tabell 7.15 Nedsättningar av arbetsgivar- och egenavgifter

Miljarder kronor

	Utfall		Prognos			
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Generell nedsättning	3,4	0,0	0,0	1,4	1,5	1,5
Regional nedsättning	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Sjöfartsstöd	1,8	1,9	2,4	2,1	2,0	1,8
Ungdomar	4,4	9,9	15,6	15,9	16,3	16,7
Nystartsjobb	0,4	1,0	2,1	2,8	2,9	4,1
Summa	10,5	13,4	20,6	22,9	23,3	24,8

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid.

För att minska arbetskraftskostnaderna och för att öka efterfrågan på arbetskraft har regeringen både sänkt det generella avgiftsuttaget men framför allt sänkt uttaget för vissa grupper på arbetsmarknaden. För att förbättra de små företagens förutsättningar aviserar regeringen i denna proposition att avgifterna för enskilda näringsidkare sätts ned. Dessutom sänks sjukförsäkringsavgiften för enskilda näringsidkare

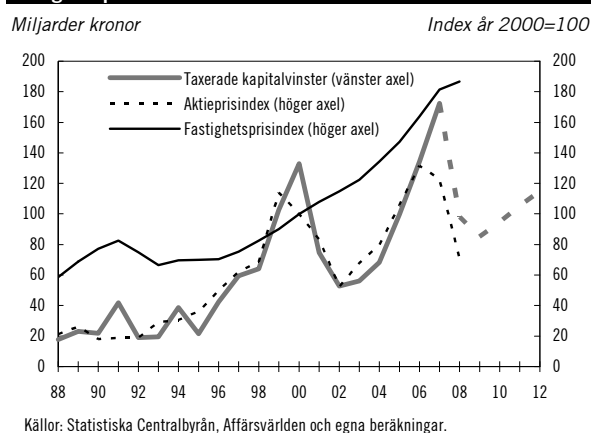
som en följd av att antalet karensdagar ökar (se avsnitt 7.2.2). Regeringen har även slopat den särskilda löneskatten för pensionärer. Det slopade skatteuttaget motsvarar en nedsättning på ca 2,4 miljarder kronor per år. För 2010 uppgår nedsättningarna till knappt 23 miljarder kronor (se tabell 7.15).

7.3.3 Skatt på kapital

Skatt på kapital, hushåll

Den största delen av hushållens skatt på kapitalinkomster kommer från taxerade kapitalvinster. Kapitalvinsternas storlek beror på utvecklingen av marknadsvärdet av olika tillgångar samt när de ackumulerade vinsterna realiserar. I diagram 7.10 visas aktieprisindex och fastighetsprisindex tillsammans med utfall och prognos för kapitalvinsterna (prognosen illustreras med en streckad linje). Upp- och nedgångar i taxerade kapitalvinster följer i stor utsträckning variationerna i aktieprisindex, dock med viss tidsförskjutning.

Diagram 7.10 Taxerade kapitalvinster, aktieprisindex och fastighetsprisindex



Flera års stigande priser på de finansiella marknaderna och fastighetsmarknaden har medfört att de taxerade kapitalvinsterna varit höga de senaste åren. År 2007 uppgick kapitalvinsterna till 172 miljarder kronor. Det motsvarar 5,6 procent av BNP och är nästan i nivå med kapitalvinsternas andel av BNP år 2000.

Taxeringen av kapitalvinsterna är en del av taxeringen av hushållens inkomster och är klar i november året efter inkomståret. Det innebär att 2008 års kapitalvinster ännu inte är fastställda och att skatteintäkterna för 2008 fortfarande är en prognos. Kapitalvinsterna för 2008 bedöms bli betydligt lägre än 2007 och uppgå till 98 mil-

jarder kronor. Den kraftiga nedgången på börsen under 2008 i kombination med den finansiella oron under året bidrar till minskningen av kapitalvinsterna. Börsnedgången medför också att kapitalförlusterna ökar, vilket minskar skatteintäkterna ytterligare.

Kapitalvinsterna bedöms falla ytterligare 2009 och uppgå till 85 miljarder kronor. Turbulensen på kapitalmarknaderna de senaste åren har medfört att många hushåll valt att realisera ackumulerade kapitalvinster. I kombination med börsfallet under 2008, innebär detta att det måste ske en kraftig återhämtning på börsen innan hushållen i större utsträckning har finansiella vinster att realisera. Omsättningen på fastighetsmarknaden har varit låg under första halvåret 2009, vilket bidrar till att ytterligare minska kapitalvinsterna. Sammanlagt bedöms hushållens skatt på kapitalinkomster uppgå till 20 miljarder kronor 2009 vilket kan jämföras med knappt 26 miljarder kronor 2008.

På grund av svårigheterna med att göra prognoser för kapitalvinster antas att vinsterna från och med 2010 återgår till en genomsnittlig, historisk nivå på drygt 3 procent av BNP.

Skatt på företagsvinster

Efter en period med stark vinstutveckling i företagssektorn uppgick intäkterna från skatt på företagsvinster 2007 till knappt 105 miljarder kronor. Det motsvarar 3,4 procent av BNP, något som kan jämföras med toppåret 2000 då intäkterna, exklusive de tillfälliga skatteintäkterna som uppkom till följd av återbetalningen av pensionsmedel från pensionsföretaget Alecta, uppgick till 2,8 procent av BNP.

Som en följd av konjunkturedgången och den finansiella oron under 2008 föll vinsterna i företagen dramatiskt fjärde kvartalet 2008. Orderingången sjönk kraftigt för många företag, t.ex. inom verkstadssektorn, och bankernas kreditförluster började stiga. Mot bakgrund av detta bedöms intäkterna från skatt på företagsvinster minska till 92 miljarder kronor 2008.

Lågkonjunkturen får stort genomslag i prognosen även för 2009. Den svenska företagssektorns starka exportberoende gör att den svaga internationella investeringskonjunkturen får särskilt stor effekt. Vinsterna bedöms falla kraftigt i verkstads- och råvarusektorerna till följd av en svag efterfrågan och lågt kapacitetsutnyttjande.

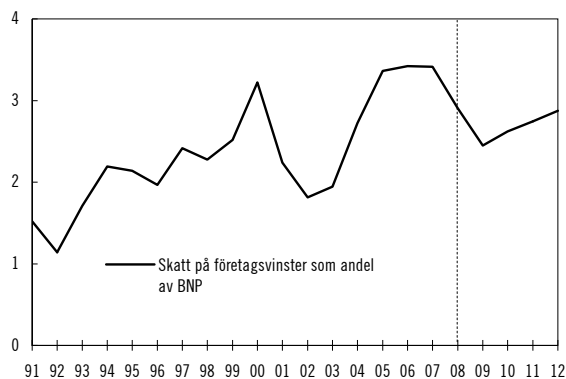
Samtidigt bidrar kreditförluster till lägre vinster i banksektorn. Skatteintäkterna bedöms minska med ca 17 miljarder kronor till 75 miljarder kronor 2009.

Intäkterna från skatt på företagsvinster bedöms öka igen 2010. Vinsterna i företagen väntas öka när företagens kostnader är bättre anpassade till den efterfrågan som råder. År 2008 och 2009 påverkas företagens resultat av kostnader för varsel och uppsägningar, något som inte bedöms gälla i lika stor utsträckning 2010. Samtidigt bidrar underskottsavdrag från 2008 och 2009 till att hämma utvecklingen av skatteintäkterna 2010. Sammantaget bedöms intäkterna stiga måttligt och uppgå till 81 miljarder kronor. I takt med att ekonomin återhämtar sig 2011 och 2012 ökar skatteintäkterna ytterligare.

I diagram 7.11 visas intäkterna från skatt på företagsvinster i procent av BNP mellan 1991 och 2012. Under prognosperioden är skatteintäkterna som lägst 2009, då de uppgår till 2,4 procent av BNP.

Diagram 7.11 Skatt på företagsvinster i procent av BNP 1991–2012

Procent av BNP



Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

Avkastningsskatt

Avkastningsskatt tas ut på sparande i pensions- och kapitalförsäkringar. Basen för beskattningen är ett kapitalunderlag som utgörs av värdet av tillgångarna i pensions- och kapitalförsäkringarna. Kapitalunderlaget multipliceras med statslåneräntan året före beskattningsåret för att beräkna en schablonmässig intäkt som tas upp till beskattning.

Prognosen för intäkterna från avkastningsskatt 2008 är ca 16 miljarder kronor. Börsfallet under 2008 gör att det kapitalunderlag som ligger till grund för skatten 2009 minskar och

skatteintäkterna bedöms falla till 14 miljarder kronor. Avkastningsskatten påverkas både av kapitalunderlagets utveckling och av statslåneräntan. Om statslåneräntan minskar med 1 procentenhet minskar skatteintäkterna med drygt 3 miljarder kronor nästföljande år. Även om börsen förväntas stiga under 2009 motverkas uppgången av den låga räntenivån och skatteintäkterna bedöms uppgå till 14 miljarder kronor även 2010.

Fastighetsskatt och kommunal fastighetsavgift

Intäkterna från den kommunala fastighetsavgiften beräknas 2009 uppgå till 14 miljarder kronor, varav ca drygt 11 miljarder avser småhus och knappt 3 miljarder kronor avser bostadslägenheter. Intäkterna stiger jämfört med 2008 dels till följd av indexeringen av den högsta avgiften, dels till följd av fastighetstaxeringen av småhus 2009. Höjda taxeringsvärden innebär att intäkterna ökar med ca 1 miljard kronor. Intäkterna stiger ytterligare något 2010 och 2012 till följd av indexeringen. År 2012 bedöms intäkterna minska något till följd av att fastighetspriserna bedöms falla 2009 och 2010.

I tabell 7.16 redovisas intäkterna från fastighetsskatt och kommunal fastighetsavgift uppdelade på fastighetsslag.

Tabell 7.16 Fastighetsskatt och kommunal fastighetsavgift

Miljarder kronor

	Utfall		Prognos			
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Småhus	13,5	10,4	12,1	12,0	12,1	11,8
Hyreshus, bostadslägenheter	3,3	3,0	2,9	3,0	3,0	3,0
Hyreshus, lokaler	5,3	6,1	6,2	6,3	6,4	6,5
Industrier	1,5	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6
Vattenkraftverk	2,3	2,9	2,9	2,9	2,3	2,3
Summa	25,9	24,1	25,7	25,8	25,4	25,1

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid.

Stämpelskatt

Stämpelskattens utveckling beror på omsättningen och prisutvecklingen på fastighetsmarknaden. De senaste åren har skatteintäkterna uppgått till drygt 9 miljarder kronor. Fallande fastighetspriser och framför allt en lägre omsättning medför att intäkterna förväntas minska 2009 och uppgå till 8 miljarder kronor.

7.3.4 Skatt på konsumtion och insatsvaror

Mervärdesskatt och punktskatter bildar tillsammans undergruppen skatt på konsumtion och insatsvaror. År 2009 beräknas skatt på konsumtion och insatsvaror sammantaget utgöra 29 procent av de totala skatteintäkterna, där mervärdesskatten och punktskatterna står för 21 respektive 8 procentenheter. Prognosen för skatt på konsumtion och insatsvaror redovisas i tabell 7.17.

Tabell 7.17 Skatt på konsumtion och insatsvaror

Miljarder kronor och procentuell förändring

	Utfall	Prognos				
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Aktuell prognos	400	420	415	418	428	443
Utvecklingstakt (%)	6,5	5,2	-1,3	0,7	2,6	3,5
Mervärdesskatt	7,4	5,6	-2,6	0,9	3,1	4,0
Punktskatter	4,2	4,2	1,7	0,4	1,5	2,1

Intäkterna från mervärdesskatt kommer i huvudsak från hushållens konsumtion. Eftersom mervärdesskatten är differentierad mellan olika varu- och tjänstegrupper beror intäkterna både på den totala konsumtionen och av sammansättningen i konsumtionen. Utöver hushållens konsumtion består skattebasen för mervärdesskatt även av offentlig konsumtion samt av investeringar i både näringslivet och offentlig sektor.

Punktskatter 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.

Mervärdesskatt

Trots osäkerheten på arbetsmarknaden, de finansiella marknaderna och fastighetsmarknaden andra halvåret i fjol steg intäkterna från mervärdesskatt 2008 som helhet med 5,6 procent till 301 miljarder kronor. En bidragande orsak till det höga utfallet 2008 är de nya redovisningsreglerna av mervärdesskatt vid omsättning av bygg- och anläggningstjänster. De nya reglerna, som började gälla från och med den 1 januari 2008, innebär att skatten debiteras löpande i stället för efter tidpunkten för färdigställande. Övergången till de nya reglerna innebär att debiteringar under en period sker enligt

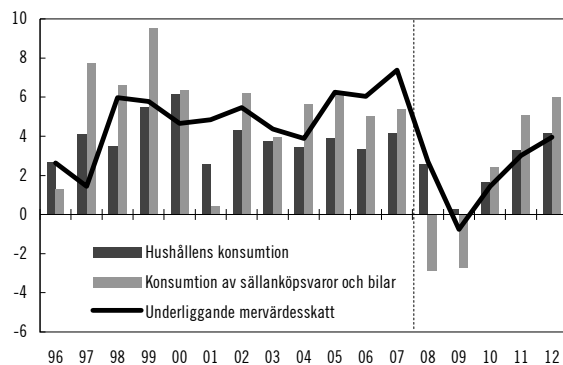
både det nya och det gamla systemet, vilket temporärt bedöms öka intäkterna från mervärdesskatt 2008 och 2009 med 8 respektive 2 miljarder kronor.

År 2009 bedöms hushållen till följd av den försämrade konjunkturen öka det egna sparatet, varför konsumtionen och intäkterna från mervärdesskatt förväntas falla med 2,6 procent till 293 miljarder kronor. Därefter stiger intäkterna i takt med att hushållens konsumtion återhämtar sig och uppgår till 317 miljarder kronor 2012.

Merparten av intäkterna från mervärdesskatt härrör från privat sektor. År 2009 kan ca 76 procent av intäkterna från mervärdesskatt hänföras till privat sektor medan kommunal och statlig sektor står för ca 16 respektive 8 procent av intäkterna. Dessa andelar är relativt stabila över tiden. Privat sektor består i sin tur till två tredjedelar av hushållens konsumtion, resterande delar är investeringar och förbrukning i näringslivet.

Diagram 7.12 Hushållens konsumtion i löpande priser och underliggande intäkter från mervärdesskatt 1996–2012

Årlig procentuell förändring



Källor: Skatteverket, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

I diagram 7.12 visas utvecklingen av hushållens konsumtionsutgifter och de underliggande intäkterna från mervärdesskatt, dvs. utvecklingen där effekten av skatte- och redovisningsändringar är exkluderad. Eftersom skattesatserna varierar mellan olika varu- och tjänstegrupper spelar fördelningen av konsumtionen en viktig roll. En förändrad sammansättning i hushållens konsumtion kan leda till att utvecklingstakerna mellan konsumtionen och skatteintäkterna avviker från varandra. Exempelvis har de underliggande skatteintäkterna ökat i en snabbare takt än hushållens konsumtionsutgifter mellan 2005 och 2007, delvis till följd av att hushållen ökat sin konsumtion av varor som beskattas med den

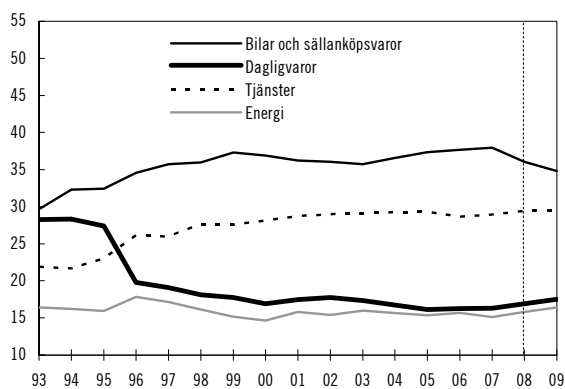
högsta mervärdesskattesatsen, såsom bilar och andra sällanköpsvaror.

År 2009 minskar de underliggande intäkterna från mervärdesskatt med 0,8 procent. En nedgång i de underliggande mervärdesskatteintäkterna mellan två år är mycket sällsynt. Nedgången i skatteintäkterna förklaras till stor del av en ändrad sammansättning av hushållens konsumtion. Efterfrågan på varor som beskattas med den högsta mervärdesskattesatsen minskar relativt mycket jämfört med andra varor som beskattas med lägre skattesatser, en utveckling som märktes redan i slutet av 2008 i samband med inbromsningen av konjunkturen. Även bostadsinvesteringarna förväntas falla under 2009 jämfört med 2008, vilket ytterligare befäster nedgången av mervärdesskatteintäkterna 2009.

I diagram 7.13 redovisas mervärdesskatteintäkterna från hushållens konsumtion indelat i varugrupper. Skattesatsen på bilar, sällanköpsvaror och energi är, med några få undantag, 25 procent. För varugrupperna dagligvaror och tjänster är skattesatserna mer differentierade, exempelvis beläggs dagligvaran livsmedel med 12 procents mervärdesskatt medan catering beläggs med 25 procent. Kläder, möbler och övriga fritidsartiklar är de största varuposterna bland sällanköpsvaror. De står tillsammans för knappt hälften av intäkterna från sällanköpsvaror.

Diagram 7.13 Mervärdesskatteintäkterna från hushållens konsumtion uppdelat på olika varugrupper 1993–2009

Procentuell andel



Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

Punktskatter

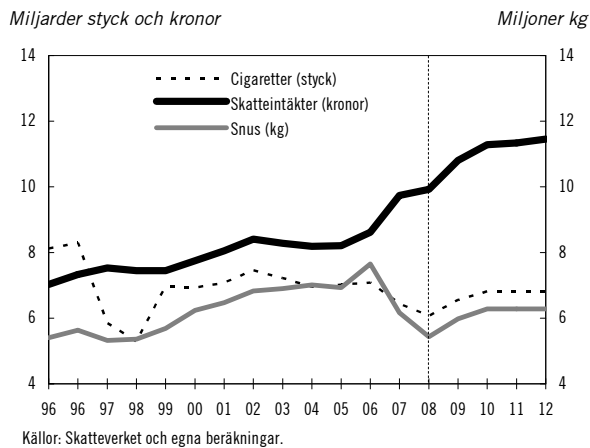
Avsikten med flertalet punktskatter är att de ska kompensera för de externa kostnader för samhället som uppstår i samband med förbrukning av vissa varor och tjänster. Punktbeskattning

används för att påverka konsumtionen i en för samhället önskvärd riktning, även om de också har en klar offentligfinansiell betydelse.

Skatt på tobak

År 2009 väntas intäkterna från skatt på tobak öka med 9 procent för att uppgå till nästan 11 miljarder kronor. Ökningen beror på en stark utveckling av försäljningen under första halvåret 2009 av framför allt de två största tobaksslagen: cigaretter och snus. Försäljningen ökar efter att ha minskat både 2007 och 2008 till följd av skatthöjningar. Skatthöjningarna förklarar att intäkterna dessa år stigit trots minskad försäljning (se diagram 7.14).

Diagram 7.14 Skatteintäkter från tobak och konsumtionen av cigaretter och snus 1995–2012



Skatt på alkohol

Skatt på alkohol omfattar skatt på etylalkohol, vin och öl. Intäkterna från skatt på alkohol bedöms öka 2009 med 4 procent och uppgår till 12 miljarder kronor. Ökningen beror på en stark utveckling av framför allt försäljningen av vin och sprit under första halvåret 2009.

Intäkterna från skatt på alkohol beror bland annat på den inhemska försäljningen och införseln av alkohol. Av diagram 7.15 framgår att reseinförseln har minskat sedan 2004 för att 2008 vara tillbaka på 2001 års nivå.

Diagram 7.15 Reseinförsel och skatteintäkter från alkohol 2001–2012



Skatt på energi

År 2009 beräknas intäkterna från skatt på energi öka med 1 procent till sammanlagt 65 miljarder kronor. Den svaga utvecklingen beror främst på en lägre efterfrågan från industrin till följd av lägre produktion. År 2010 och 2011 genomförs ett flertal regeländringar, bland annat slopad avfallsförbränningskatt samt höjningar av energiskatt på dieselolja och koldioxidskatt (se vidare avsnitt 7.2).

Prognoserna över skatt på energi baseras dels på förväntad energianvändning i Sverige och dels på förändringen i konsumentprisindex. De viktigaste skattebaserna för energiskatten är elektrisk kraft och bensin, och för koldioxidskatten olja och bensin. Fördelningen av intäkter mellan skattebaserna redovisas i tabell 7.18.

Tabell 7.18 Intäkter från skatt på energi 2007–2012

	Utfall	Prognos				
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Skatt på energi	63	65	65	66	68	70
Energiskatt	38	39	40	40	42	42
Elektrisk kraft	19	19	20	20	20	20
Bensin	14	14	14	14	14	14
Olja och övrigt	5	6	6	6	7	8
Koldioxidskatt	25	26	25	26	27	28
Bensin	11	11	11	11	11	11
Olja och övrigt	14	15	14	15	15	16

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid.

Övriga skatter på energi och miljö

Huvuddelen av intäkterna från övriga skatter på energi och miljö utgörs framför allt av skatt på termisk effekt i kärnkraftsreaktorer, som tas ut på kärnkraftsreaktorers värmeproduktionsförmåga. Andra skatter som omfattas är exempelvis

avfallsfatt, skatt på naturgrus och skatt på bekämpnings- och gödselmedel.

Intäkterna från övriga skatter på energi och miljö bedöms 2009 öka med knappt 3 procent och uppgå till 5 miljarder kronor. År 2010 förväntas intäkterna sjunka i och med skatt på gödselmedel avskaffas. År 2011 och 2012 ökar intäkterna marginellt.

Skatt på vägtrafik

I skatt på vägtrafik ingår fordonsrelaterade skatter och vägavgifter. De totala intäkterna av skatt på vägtrafik förväntas för 2009 uppgå till 16 miljarder kronor, varav drygt 11 miljarder kronor utgörs av fordonsskatt.

Ett antal regeländringar påverkar intäkterna från fordonsskatten 2009–2012. Efter att miljöbilspremierna avskaffades den 1 juli 2009 stimuleras efterfrågan av miljöbilar med bättre miljöegenskaper genom att bilarna befrias från fordonsskatt de fem första åren. Detta förväntas medföra att intäkterna varaktigt minskar med 0,4 miljarder kronor (se vidare avsnitt 7.2).

Skatt på import

Skatt på import omfattar tullmedel, jordbruks-tullar och sockeravgifter. Från 2006 ingår även omstruktureringsavgifter för att minska produktionen av socker inom EU. År 2009 förväntas skatteintäkterna till följd av en svagare varuimport falla med 2 procent och uppgå till knappt 6 miljarder kronor.

Övriga skatter

Under övriga skatter redovisas bland annat inlevererat överskott från AB Svenska Spel och Systembolaget AB. Dessutom redovisas lotteriskatt, skatt på spel, skatt på annonser och reklam samt ett antal avgifter. År 2009 förväntas intäkterna från övriga skatter uppgå till knappt 6 miljarder kronor, varav 69 procent kan hänföras till de inlevererade överskotten, 27 procent till skatterna och 4 procent till avgifterna.

7.3.5 Skattekvot

Skattekvoten visar förhållandet mellan de totala skatteintäkterna och BNP. I tabell 7.19 redovisas skattekvoten mellan 2007 och 2012.

Tabell 7.19 Skattekvot

Procent av BNP

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

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid.

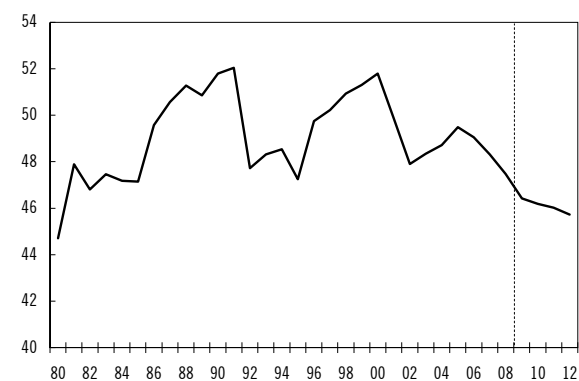
Skattekvoten bedöms uppgå till 46,4 procent av BNP 2009 för att sedan minska successivt till 45,8 procent 2012.

I tabellen visas även skattekvoten exklusive skatt på transfereringar från den offentliga sektorn. En övergång från brutto- till netto-redovisning, där bland annat pensioner, sjuk- och föräldrapenning och ersättningar vid arbetslöshet skulle vara skattefria, skulle minska skattekvoten med ca 4 procentenheter. De offentliga finanserna skulle däremot inte påverkas.

I diagram 7.16 visas utvecklingen av skattekvoten mellan 1980 och 2012.

Diagram 7.16 Skattekvot 1980–2012

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

7.3.6 Statsbudgetens inkomster

I tabell 7.20 redovisas statsbudgetens inkomster för perioden 2007–2012.

Tabell 7.20 Statsbudgetens inkomster 2007–2012

Miljarder kronor

	Utfall		Prognos			
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Statens skatteintäkter	825,7	798,3	715,1	721,6	751,0	787,0
Periodiseringar	-10,2	10,6	-1,0	-0,3	6,2	-10,9
Statens skatteinkomster	815,5	808,9	714,1	721,4	757,2	776,1
Övriga inkomster	48,2	92,4	4,7	1,7	2,3	4,3
2000 Inkomster av statens verksamhet	66,5	53,0	49,2	40,8	42,3	44,5
3000 Inkomster av försäld egendom	18,0	76,5	0,1	0,0	0,0	0,0
4000 Återbetalning av lån	2,0	1,9	1,7	1,7	1,6	1,4
5000 Kalkylmässiga inkomster	8,2	8,7	9,2	8,9	9,4	9,7
6000 Bidrag från EU	13,0	11,0	12,2	13,9	12,4	12,3
7000 Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet	-51,9	-56,3	-67,8	-63,5	-63,2	-63,3
8000 Utgifter som ges som krediteringar på skattekonto	-7,7	-2,4	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2
Statsbudgetens inkomster	863,7	901,3	718,8	723,0	759,4	780,4

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid.

Skatteinkomster

I statsbudgeten tillämpas periodiserad redovisning av skatterna. Det innebär att skatterna redovisas under det inkomstår då den skattepliktiga händelsen ägde rum. Statens skatteintäkter, som t.ex. kan avläsas i tabell 7.20, är således periodiserade. Statsbudgetens inkomster ska enligt lagen (1996:1059) om statsbudgeten redovisas kassamässigt. Därför finns även en kassamässig redovisning av statens skatter. De kassamässiga skatteinkomsterna utgörs av betalningar som kan avse skatter för flera olika inkomstår. Skillnaden mellan statens skatteintäkter och statens skatteinkomster utgörs av periodiseringar. Periodiseringarna består i sin tur av uppbornds- och betalningsförskjutningar samt anstånd. För 2010 beräknas statens skatteintäkter uppgå till ca 722 miljarder kronor.

Övriga inkomster

Utfall och prognoser för de inkomster som redovisas under statsbudgetens övriga inkomster presenteras i tabell 7.20. År 2009 beräknas dessa

inkomster uppgå till sammanlagt 4,7 miljarder kronor, vilket är 87,7 miljarder kronor lägre än utfallet 2008. Minskningen förklaras främst av att försäljningsinkomsterna av statligt aktieinnehav 2009 beräknas till 0,1 miljard kronor jämfört med 76,5 miljarder kronor 2008. Prognosen avseende övriga inkomster för 2010–2012 uppgår till mindre än 5 miljarder kronor per år.

2000 Inkomster av statens verksamhet

Under *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 AB Svenska Spel och Systembolaget AB) uppgår till cirka 19 miljarder kronor 2009. I detta ingår även utdelningar av engångskaraktär med cirka 2,9 miljarder kronor utöver de ordinarie utdelningarna avseende 2008 års resultat. Prognosen för 2010 avseende aktieutdelningarna är 14,7 miljarder kronor, för 2011 är prognosen 15,5 miljarder kronor och för 2012 17,5 miljarder kronor. Den lägre prognosen för 2010–2011 förklaras framför allt av genomförda försäljningar av statligt aktieinnehav samt lägre förväntade utdelningar till följd av lägre vinster åren 2009–2010.

Jämfört med prognosen i 2009 års ekonomiska vårproposition har inkomsterna reviderats upp med 2,5 miljarder kronor 2009. Inkomsterna har reviderats ned med 2,3 miljarder 2010, 1,5 miljarder kronor 2011 samt 2,7 miljarder kronor 2012. Revideringarna förklaras främst av förändrade antaganden kring ränteinkomster och inkomster av statens aktier.

3000 Inkomster av försäld egendom

Under *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 2009 är ca 0,1 miljard kronor. I prognosen har inget antagande om inkomster från försäljningen av statliga apotek gjorts för att inte påverka den pågående försäljningsprocessen.

För perioden 2010–2012 antas försäljningsinkomsterna beräkningstekniskt uppgå till noll

kronor per år, i likhet med prognosen i 2009 års ekonomiska vårproposition.

4000 Återbetalning av lån

Under *Återbetalning av lån* redovisas bland annat *Återbetalning av studiemedel* (avser lån upptagna före 1989) och *Återbetalning av övriga lån*. År 2009 beräknas inkomsterna uppgå till cirka 1,7 miljarder kronor, varav återbetalningar av studiemedel utgör den största delen.

Under perioden 2010–2012 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.

5000 Kalkylmässiga inkomster

Under *Kalkylmässiga inkomster* redovisas vissa avskrivningar och amorteringar samt statliga pensionsavgifter, vilka utgör merparten av inkomsterna.

För 2009 beräknas inkomsterna uppgå till 9,2 miljarder kronor, varav 8,7 miljarder kronor är inkomster från statliga pensionsavgifter. Under perioden 2010–2012 ökar inkomsterna och prognosen för 2012 är 9,7 miljarder kronor. Hela ökningen beror på ökade inkomster från statliga pensionsavgifter.

Jämfört med prognosen i 2009 års ekonomiska vårproposition har inkomsterna reviderats med relativt små belopp.

6000 Bidrag m.m. från EU

Under *Bidrag m.m. från EU* redovisas bidrag från olika EG-fonder inom EU:s budget. De största enskilda bidragen för 2009 avser gårdsstödsbidrag, bidrag från EU:s landsbygdsfond samt bidrag från EG:s socialfond. Bidragen är kopplade till utgifter på anslag inom utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel samt utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv.

Inkomsterna under 2009 beräknas sammantaget uppgå till 12,2 miljarder kronor. De progno-

stiserade inkomsterna ökar något över tid och beräknas till cirka 12,3 miljarder kronor 2012.

Jämfört med prognosen i 2009 års vårproposition har inkomsterna reviderats upp med 0,4 miljarder kronor 2009, 2,1 miljarder kronor 2010 samt 0,3 miljarder kronor 2011 respektive 2012.

7000 Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet

Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet utgörs av avräkningar och tillkommande inkomster. Avräkningar är intäkter som förs till fonder utanför statsbudgeten och kompensation för mervärdesskatt som betalats av statliga och kommunala myndigheter. Avräkningarna uppgick 2008 till 69 miljarder kronor och beräknas öka till 72 miljarder kronor 2009. De beloppsmässigt största avräkningarna är kompensation och avlyft för mervärdesskatt.

Tillkommande inkomster avser poster som bruttoredo visas på statsbudgeten. Motsvarande poster förekommer på statsbudgetens utgifts-sida. De tillkommande inkomsterna består av EU-skatter samt kommunala utjämningsavgifter avseende kostnadsutjämningsystemet för verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. EU-skatterna, vilka omfattar tullmedel och den momsbaserade EU-avgiften, utgör den största delen av inkomsterna.

Tabell 7.21 Aktuell prognos jämfört med 2009 års ekonomiska vårproposition samt statsbudgeten för 2008 och 2009

Miljarder kronor

Inkomstår	Aktuell prognos 2008	Jmf. SB 2008	Aktuell prognos 2009	Jmf SB 2009	Jämförelse med 2009 års ekonomiska vårproposition				
					Prognos 2008	2009	2010	2011	2012
Skatt på arbete	910	-0,7	872	-35,6	4,1	9,1	0,7	5,2	7,2
<i>Direkta skatter</i>	499	-4,9	483	-19,5	1,6	3,2	-7,4	-6,8	-6,7
Kommunal inkomstskatt	504	-4,0	511	-15,1	1,5	3,7	3,5	4,4	5,0
Statlig inkomstskatt	48	-2,2	41	-2,6	0,3	0,2	0,5	0,9	0,9
Allmän pensionsavgift	85	-0,5	86	-2,9	0,2	0,5	1,5	1,9	2,0
Skattereduktioner m.m.	-139	1,6	-156	1,1	-0,3	-1,2	-13,0	-14,0	-14,6
<i>Indirekta skatter</i>	411	4,2	389	-16,1	2,5	5,8	8,1	12,0	13,9
Arbetsgivaravgifter	403	-4,2	391	-19,1	0,0	2,8	7,2	11,0	12,2
Egenavgifter	12	-0,8	12	-0,7	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
Särskild löneskatt	33	0,8	31	-0,8	2,3	-0,5	-0,6	-0,3	0,4
Nedsättningar	-13	7,8	-21	3,3	0,1	3,9	2,2	2,4	2,5
Skatt på tjänstegruppliv	1	0,1	1	0,1	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2
Avgifter till premiepensionssystemet	-25	0,5	-26	1,0	0,0	-0,6	-1,0	-1,4	-1,5
Skatt på kapital	174	-17,1	146	-41,5	7,9	3,4	10,1	6,0	4,7
Skatt på kapital, hushåll	26	-2,0	20	-6,6	4,6	1,3	3,1	4,7	6,6
Skatt på företagsvinster	92	-17,3	75	-31,0	0,8	0,9	2,8	-4,3	-7,6
Avkastningsskatt	16	-1,0	14	-1,1	-0,5	0,1	2,9	4,6	4,5
Fastighetskatt	26	3,2	26	1,7	3,1	1,2	0,7	0,6	0,8
Stämpelskatt	9	-0,5	8	-1,9	0,0	0,0	0,6	0,6	0,6
Kupongskatt m.m.	6	0,5	4	-2,6	0,0	0,0	0,0	-0,2	-0,3
Skatt på konsumtion och insatsvaror	420	-10,2	415	-23,5	1,7	6,0	6,6	8,7	11,2
Mervärdesskatt	301	-6,6	293	-20,8	0,5	3,9	4,1	5,2	6,6
Skatt på tobak	10	-1,4	11	0,3	0,0	0,8	1,3	1,3	1,3
Skatt på etylalkohol	4	0,0	4	0,1	0,0	0,1	0,2	0,2	0,2
Skatt på vin m.m.	4	0,2	4	0,3	0,0	0,2	0,4	0,4	0,4
Skatt på öl	3	0,0	3	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Energiskatt	39	-1,3	40	-0,5	0,0	0,2	0,8	2,2	2,8
Koldioxidskatt	26	-1,2	25	-2,8	0,0	-0,4	0,2	0,5	1,2
Övriga skatter på energi och miljö	5	-0,3	5	-0,2	0,0	0,0	-0,4	-0,4	-0,4
Skatt på vägtrafik	16	0,4	16	-0,1	0,0	0,0	0,0	-0,9	-0,9
Skatt på import	6	-0,4	6	-0,6	0,0	0,4	-0,7	-0,8	-0,9
Övriga skatter	7	0,6	6	0,7	1,2	0,7	0,9	0,9	0,9
Restförda skatter och övriga skatter	-4	-1,5	-8	-4,4	0,0	-2,5	-0,1	-0,1	-0,1
Restförda skatter	-8	-2,0	-10	-1,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Övriga skatter	4	0,5	2	-2,6	0,0	-2,5	-0,1	-0,1	-0,1
Totala skatteintäkter	1500	-29,5	1424	-105,0	13,6	15,9	17,3	19,8	23,0
Avgår EU-skatter	-7	0,4	-7	0,6	0,0	-0,1	1,1	1,0	1,0
Offentliga sektorns skatteintäkter	1493	-29,1	1417	-104,4	13,6	15,8	18,4	20,8	24,0
Avgår, kommunala inkomstskatter	-516	4,0	-525	15,0	-1,5	-3,5	-3,3	-4,1	-4,9
Avgår, avgifter till ålderspensionssystemet	-178	0,0	-178	7,7	-0,2	-0,3	-2,3	-4,1	-4,5
Statens skatteintäkter	798	-25,1	715	-81,7	12,0	12,1	12,8	12,6	14,6

8000 Utgifter som ges som krediteringar på skattekonto

Vissa krediteringar som ges på skattekonto är stöd som enligt nationalräkenskaperna är att likställa med utgifter. För att öka möjligheten att kontrollera statsutgifternas utveckling redovisas dessa utgifter under en egen inkomsttyp.

Det stora flertalet skattekrediteringar har upphört eller flyttats till statsbudgetens utgifts-sida, vilket innebär att krediteringarna minskat från knappt 8 miljarder kronor 2007 till ca 2 miljarder kronor 2008. Från och med 2009 ingår endast en kreditering för jämställdhetsbonus och skattekontokrediteringarna bedöms uppgå till 0,1 miljarder kronor.

7.3.7 Jämförelse med prognosen i 2009 års ekonomiska vårproposition och uppföljning av statsbudgeten för 2007 och 2008

I detta avsnitt redovisas först den aktuella prognosen jämfört med prognosen i 2009 års ekonomiska vårproposition. Därefter redovisas en uppföljning av den beräkning av skatteintäkterna för 2008 och 2009 som låg till grund för statsbudgeten för 2008 respektive 2009. Prognosuppföljningen finns redovisad i tabell 7.21.

Jämförelse med prognosen i 2009 års ekonomiska vårproposition

I tabell 7.22 redovisas flera av de bakomliggande antaganden i den aktuella prognosen för skatteintäkterna samt förändringarna av antagandena jämfört med prognosen i 2009 års ekonomiska vårproposition.

Skatt på arbete

För 2009 har intäkterna från skatt på arbete reviderats upp med 9 miljarder kronor jämfört med prognosen i 2009 års ekonomiska vårproposition. För åren 2010–2012 har intäkterna reviderats upp med mellan 1 och 7 miljarder kronor, trots de skattesänkningar regeringen aviserar i denna proposition. I tabell 7.23 redovisas de prognosändringar som gjorts för skatteintäkterna från skatt på arbete jämfört med vårpropositionen.

Tabell 7.22 Antaganden och förändringar jämfört med 2009 års ekonomiska vårproposition

Procentuell utveckling om inget annat anges

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
BNP, marknadspris ¹	5,6	3,0	-2,9	1,2	3,5	4,7
Diff. VÅP09	0,0	0,0	1,3	0,6	-0,7	-0,3
Arbetade timmar	3,8	1,4	-3,7	-2,1	0,4	1,0
Diff. VÅP09	0,3	0,0	0,4	0,8	1,0	0,4
Timlön ²	3,1	4,4	3,2	2,2	2,1	2,5
Diff. VÅP09	0,0	0,0	0,1	0,1	-0,1	-0,2
Utbetald lönesumma, skatteunderlag	7,0	5,9	-0,3 ³	0,3 ³	2,5	3,5
Diff. VÅP09	0,3	0,0	0,8	1,1	0,9	0,2
Arbetslöshet ⁴	4,6	4,6	7,1	8,4	8,5	8,2
Diff. VÅP09	0,0	0,0	0,7	1,3	0,9	0,4
Arbetsmarknads-politiska program ⁵	1,9	1,8	2,8	5,3	5,2	5,1
Diff. VÅP09	0,0	0,0	-0,1	0,5	-0,3	0,3
Hushållens konsumtionsutgifter ¹	4,2	2,6	0,4	1,8	3,4	4,2
Diff. VÅP09	0,0	0,0	1,3	0,2	0,7	0,2
Kommunal medelutdebitering ⁶	31,55	31,44	31,52	31,52	31,52	31,52
Diff. VÅP09	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Statslåneränta ⁶	4,1	3,9	3,3	3,6	3,9	4,0
Diff. VÅP09	0,0	0,0	0,4	0,6	0,5	0,2
KPI juni-juni	1,9	4,3	-0,8	0,1	0,8	1,8
Diff. VÅP09	0,0	0,0	0,0	-0,2	0,0	0,3
Inkomstbasbelopp ⁷	45 900	48 000	50 900	51 100	52 100	54 000
Diff. VÅP09	0	0	0	-200	-400	-300
Prisbasbelopp ⁷	40 300	41 000	42 800	42 400	42 500	42 800
Diff. VÅP09	0	0	0	0	-100	-100
Inkomstindex	125,57	131,18	139,26	139,74	142,54	147,61
Diff. VÅP09	0,00	0,00	0,00	-0,47	-1,00	-1,24
Skiktgräns ⁷	316 700	328 800	367 600	372 100	379 900	390 300
Diff. VÅP09	0	0	0	0	-700	-800
Övre skiktgräns ⁷	476 700	495 000	526 200	532 700	543 900	558 800
Diff. VÅP09	0	0	0	100	-900	-1 000

¹Löpande priser, procentuell förändring.

²Enligt nationalräkenskapernas definition.

³I lönesumman har även beaktats högre sjuklön på grund av pandemi.

⁴Arbetslöshet 16–64 år enligt tidigare definition, s.k. öppen arbetslöshet.

⁵Procent av arbetskraften.

⁶Procent.

⁷Kronor.

Prognosändringen av lönesumman för 2009 och framåt beror på en starkare utveckling av antalet arbetade timmar än vad som antogs i vårpropositionen. Skatteintäkterna från transfereringar minskar 2009 till följd av nedjusterade prognoser över antalet arbetslösa och sjukskrivna. För 2011–2012 revideras transfereringarna ned i huvudsak beroende på balanseringen i ålderspensionssystemet. De skattesänkningar regeringen aviserar i denna proposition beräknas minska intäkterna från skatt på arbete med 15 miljarder kronor per år från och med 2010.

Tabell 7.23 Prognosändringar för skatt på arbete jämfört med 2009 års ekonomiska vårproposition

Miljarder kronor om inget annat anges

	2008	2009	2010	2011	2012
Effekt av					
Prel. taxeringsutfall för 2008	4	1	2	2	3
Lönesumma	2	8	17	23	26
Transfereringar till hushåll	0	-1	-2	-4	-5
Skatteregler, brutto			-15	-15	-15
Övriga prognosändringar	-2	1	-1	-1	-2
Summa	4	9	1	5	7

Skatt på kapital, hushåll

Det preliminära taxeringsutfallet för 2008 för skatt på hushållens kapitalinkomster var starkare än prognosen i 2009 års ekonomiska vårproposition. Prognosen för 2008 har reviderats upp med knappt 5 miljarder kronor. För 2009–2012 har prognosen för hushållens skatt på kapitalinkomster reviderats upp både till följd av en högre ränteprognos och till följd av att prognosen för kapitalvinsterna har reviderats upp.

Skatt på företagsvinster

Prognosrevideringarna för skatt på företagsvinster är relativt små jämfört med prognosen i 2009 års ekonomiska vårproposition för 2008 och 2009. Det preliminära taxeringsutfallet för 2008 låg i linje med den prognosen i vårpropositionen. År 2010 har prognosen reviderats upp. Det beror dels på att vinstutvecklingen i företagen nu bedöms bli något starkare jämfört med prognosen i vårpropositionen och dels på de i denna proposition aviserade regeländringarna för att förebygga otillbörlig skatteplanering.

Avkastningsskatt

År 2008 har prognosen för avkastningsskatten reviderats ned med 0,5 miljarder kronor till följd av det preliminära taxeringsutfallet för 2008. En högre ränteprognos jämfört med vårpropositionen har medfört att prognosen för avkastningsskatten har reviderats upp 2010–2012. Revideringarna uppgår till mellan 3 och 5 miljarder kronor.

Fastighetsskatt

Det preliminära taxeringsutfallet för 2008 för statlig fastighetsskatt var starkt och har medfört att prognosen för fastighetsskatt på lokaler och industrier har reviderats upp 2008–2012. Även prognosen för den kommunala fastighetsavgiften för småhus har reviderats upp något.

Skatt på konsumtion och insatsvaror

Intäkterna från mervärdesskatten beräknas 2009–2012 bli 4 till 7 miljarder kronor högre per år jämfört med 2009 års ekonomiska vårproposition. Detta förklaras av en höjning av prognosen för hushållens konsumtion och en uppreviderad andel av konsumtionen av bilar och sällanköpsvaror i förhållande till den totala konsumtionen. Intäkterna från skatt på energi har justerats upp till följd av ett flertal regeländringar.

Uppföljning av statsbudgeten för 2008 och 2009*Skatt på arbete*

För 2008 beräknas statens skatteintäkter uppgå till 910 miljarder kronor, vilket är knappt 1 miljard kronor lägre jämfört med beräkningen till statsbudgeten för 2008.

De direkta skatterna har reviderats ned med ca 5 miljarder kronor, vilket till stor del är en följd av att antal arbetade timmar för 2008 blev lägre jämfört med den prognos som låg till grund för beräkningen till statsbudgeten för 2008.

Arbetsgivaravgifterna 2008 reviderades ner med ca 4 miljarder kronor. Nedsättningar av egenavgifter beräknas bli knappt 8 miljarder lägre än vad som antogs i statsbudgeten för 2008. Det förklaras av att förslaget om nedsatta arbetsgivaravgifter i tjänstesektorn inte kunnat genomföras till följd av EU:s begränsningsregler. Sammantaget innebär dessa ändringar att de indirekta skatterna har reviderats upp med 4 miljarder kronor.

De totala intäkterna från skatt på arbete 2009 har justerats ned med ca 36 miljarder kronor jämfört med beräkningen till statsbudgeten för 2009. De direkta och indirekta skatterna har reviderats ned med ca 20 respektive 16 miljarder kronor, vilket är en effekt av en kraftig försämring av det ekonomiska läget med färre antal arbetade timmar som följd.

Skatt på kapital, hushåll

Prognosen för 2008 för skatt på kapital, hushåll har reviderats ned med 2 miljarder kronor jämfört med beräkningen till statsbudgeten för 2008. Det är den kraftiga nedgången på börsen under 2008 som har medfört att kapitalvinstprognosen har reviderats ned.

Jämfört med statsbudgeten för 2009 har skatt på kapital, hushåll ned reviderats med 7 miljarder

kronor, vilket också är en effekt av den snabba konjunkturförsvagningen.

Skatt på företagsvinster

Den snabbt försvagade konjunkturen har fått stort genomslag i prognosen för skatt på företagsvinster. Orderingången hos företagen sjönk dramatiskt under sista kvartalet 2008 och företagen bedöms möta en mycket svag efterfrågan 2009.

Jämfört med beräkningen till statsbudgeten för 2008 är prognosen för 2008 för skatt på företagsvinster 17 miljarder kronor lägre. Prognosen för 2009 har jämfört med statsbudgeten för 2009 reviderats ned med 31 miljarder kronor.

Skatt på konsumtion och insatsvaror

Intäkterna från mervärdesskatt har för 2008 reviderats ned med ca 10 miljarder kronor jämfört med beräkningen till statsbudgeten för 2008, vilket i huvudsak beror på att hushållens konsumtion varit lägre än vad som tidigare antagits. Intäkterna från punktskatter har reviderats ned med 1 miljard kronor, till följd av en svagare industriproduktion vilket minskat intäkterna från skatt på energi och miljö.

Jämfört med statsbudgeten 2009 beräknas intäkterna från mervärdesskatt bli 21 miljarder lägre. Också för 2009 beror det främst på att hushållens konsumtion reviderats ned. Intäkterna från punktskatter har reviderats ned med 3 miljarder kronor. Liksom för 2008 beror detta främst på att en svagare industriproduktion minskar intäkterna från skatt på energi och miljö. För 2009 dämpas denna minskning dock av en oväntat stark försäljning av alkohol och tobak 2009.

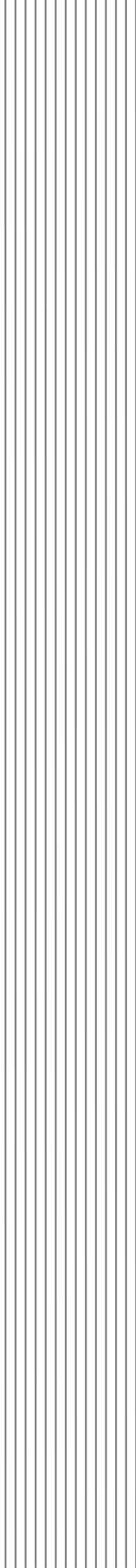
Tabell 7.24 Regeländringar, bruttoeffekter i förhållande till föregående år

Miljarder kronor

Inkomstår	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Skatt på arbete	5,5	2,0	-12,4	-10,9	-34,6	-12,5	-40,7	-15,1	-0,1	0,0
<i>Kommunalskatt</i>	<i>1,2</i>	<i>4,6</i>	<i>-1,0</i>	<i>-0,4</i>	<i>1,8</i>	<i>0,3</i>	<i>-0,2</i>	<i>-3,5</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
Förändrad medelutdebitering	8,5	4,6	1,2	-0,1	-0,5	-1,8	1,3			
Fast belopp 200 kr			-1,3							
Begränsat avdrag för allmän pensionsavgift			3,0	3,1						
Ändringar av grundavdraget (regionalt, pensionärer)	-7,3		-3,7	-3,1	0,6		-1,9	-3,5		
Ändrade avdragsregler (lånedatorer, pensionssparande m.m.)					1,7	2,1	0,4			
Övrigt			-0,2	-0,3						
<i>Statlig skatt</i>	<i>0,0</i>	<i>0,7</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>
Skiktgränsjusteringar		0,7	0,7	0,8			-4,2			
Övrigt			-0,1		0,5					
<i>Skattereduktioner</i>	<i>4,3</i>	<i>-2,0</i>	<i>-9,9</i>	<i>-8,5</i>	<i>-36,1</i>	<i>-11,4</i>	<i>-14,5</i>	<i>-10,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
Skattereduktion jobbskatteavdrag					-39,9	-10,7	-10,8	-10,0		
Skattereduktion hushållstjänster					-0,7	-0,7	-3,7			
Skattereduktion låg- och medelinkomsttagare (1 320 kr)	4,3									
Skattereduktion allmän pensionsavgift			-9,4	-9,7						
Skattereduktion fackföreningsavgift, slopad (2007)					4,1					
Övrigt		-2,0	-0,5	1,2	0,4					
<i>Socialavgifter</i>	<i>0,0</i>	<i>-1,2</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>
Sänkning socialavgift		-1,2	-2,5	-2,1	-1,1	-0,7	-12,8			
Nedsättning socialavgift			0,4	-0,7	0,2	-0,7	-9,0	-1,6	-0,1	
Skatt på kapital	-0,4	-1,4	-2,5	-1,8	-10,6	4,1	1,5	0,9	0,1	0,0
<i>Inkomstskatt, företag</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,8</i>	<i>1,2</i>	<i>0,2</i>	<i>-1,2</i>	<i>3,5</i>	<i>1,7</i>	<i>0,8</i>	<i>0,1</i>	<i>0,0</i>
Räntebeläggning av periodiseringsfonder			1,5							
Företagsskattepaket, andelar i handelsbolag, underskottsforetag						3,5	1,7	0,7		
Avskaffad schablonintäktsbeskattning bostadsrättsföreningar					-1,0					
Skattereduktion ROT (2004) stormskadad skog (2005–2007)		-0,8	-0,3	0,2	0,1					
Övrigt		0,0			-0,3			0,1	0,1	
<i>Fastighetsskatt</i>	<i>-0,4</i>	<i>-0,3</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>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	-0,4	-0,3		-0,3						
Vattenkraft: skattesatsändringar				1,4		0,6				
<i>Övriga skatter på kapital</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,3</i>	<i>-3,7</i>	<i>-0,1</i>	<i>-6,9</i>	<i>4,3</i>	<i>-0,2</i>	<i>0,4</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,0</i>
Höjd kapitalvinstskatt för privatbostäder från 15 till 20 till 22%						1,1				
Ändrade uppskovsregler						3,2		0,2		
Höjt belopp för uthyrning av privatbostad, 3:12-regler				-0,1			-0,2	0,1	-0,1	
Förmögenhetsskatt: höjda fribelopp, sänkt skatt, fryst underlag, slopad			-1,1		-6,9					
Slopad arvsskatt mellan makar, slopad arvs- och gåvoskatt (2005)		-0,3	-2,6							
Övrigt								0,1		
Skatt på konsumtion och insatsvaror	3,1	2,1	3,4	2,8	3,2	6,8	0,4	0,2	0,0	0,0
<i>Skatt på energi och miljö</i>	<i>3,1</i>	<i>2,2</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>1,1</i>	<i>0,0</i>
Energiskatt	1,8	1,4	2,7	0,5	0,0	0,5	0,1	0,1	1,1	
Koldioxidskatt	0,9	0,8	-0,8	0,2	0,1	1,5	-0,1	0,5	0,0	
Avfallsskatt, naturgrusskatt m.m.	0,4			0,2						
Gödselmedelsskatt								-0,4		
Övriga energiskatter		0,0		1,4	0,0	0,8				
<i>Övriga skatter på konsumtion och insatsvaror</i>	<i>0,1</i>	<i>-0,1</i>	<i>1,6</i>	<i>0,5</i>	<i>3,1</i>	<i>4,0</i>	<i>0,5</i>	<i>0,0</i>	<i>-1,2</i>	<i>0,0</i>
Sänkt skatt vissa byggtjänster, ändrad redovisning	0,0	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	0,1	0,5	0,1		
Moms skidliftar 12 till 6 %					-0,1					
Skatt på vägtrafik m.m.			1,8	0,7	1,3	2,2		-0,1	-1,2	
Skatt på tobak	0,1			0,3	2,1	1,5				
Skatt på alkohol						0,3				
Reklamskatt				-0,3		-0,1				
Restförda och övriga skatter	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Inslovens								-0,1		
Totala skatteintäkter	8,3	2,7	-11,4	-9,8	-42,0	-1,5	-38,8	-14,0	-0,1	0,0

8

Utgifter



8 Utgifter

Sammanfattning

- De takbegränsade utgifterna ökar något som andel av BNP från 29,9 procent 2008 till 30,5 procent 2012, bl.a. till följd av att arbetslöshetsrelaterade utgifter beräknas stiga och att BNP utvecklas svagt.
 - Reformerna på utgiftssidan som föreslås i denna proposition inom bl.a. områdena rättsväsendet, utbildning och infrastruktur samt satsningar på kommuner och landsting ökar utgifterna 2010, 2011 och 2012 med 15; 9 respektive 7 miljarder kronor jämfört med bedömningen i 2009 års ekonomiska vårproposition.
 - Trots högre utgifter till följd av reformer, och ett lägre utgiftstak 2012 jämfört med bedömningen i vårpropositionen, beräknas budgeteringsmarginalen bli större samtliga år från 2010 till och med 2012 jämfört med bedömningen i 2009 års ekonomiska vårproposition. Skillnaden uppgår till 2 miljarder kronor 2010, 11 miljarder kronor 2011 och 1 miljard kronor 2012. Det är främst utgifter för ålderspensioner som beräknas bli lägre.
 - De takbegränsade utgifterna för 2009 bedöms bli 22 miljarder kronor högre än ursprungligt anvisade medel i statsbudgeten, bland annat till följd av högre arbetsmarknadsrelaterade utgifter och resurstillskott till kommuner och landsting.
-

I detta avsnitt redovisas utvecklingen av statsbudgetens utgifter och de takbegränsade utgif-

terna för perioden 2008–2012. Förslag till utgiftsramar för 2010 och preliminär fördelning av utgifter per utgiftsområde 2011 och 2012 lämnas. Utgiftsutvecklingen analyseras dels som förändring mellan år, dels som förändring jämfört med 2009 års ekonomiska vårproposition. Vidare görs en uppföljning av utgifterna i den av riksdagen beslutade statsbudgeten för 2009 där de största avvikelserna kommenteras. Slutligen redovisas den offentliga sektorns utgifter enligt nationalräkenskaperna uppdelat på de olika sektorerna samt fördelat på olika utgiftsslag.

8.1 Statsbudgetens utgifter och takbegränsade utgifter

I detta avsnitt redovisas statsbudgetens 27 utgiftsområden inklusive minskning av anslagsbehållningar för åren 2008–2012. Till statsbudgetens utgiftssida hör även myndigheters m.fl. in- och utlåning i Riksgäldskontoret samt kassamässig korrigerings (se avsnitt 9.1).

I avsnittet redovisas även utvecklingen av de utgifter som omfattas av utgiftstaket för staten, de så kallade takbegränsade utgifterna, som omfattar utgiftsområde 1–25, 27 samt ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten.

De takbegränsade utgifterna beräknas öka med 82 miljarder kronor från 2008 till och med 2012 (se tabell 8.1). Ungefär hälften av den ökningen, 42 miljarder kronor, förklaras av utgifterna på statsbudgetens utgiftsområden exklusive statsskuld räntor. Uttryckt som andel av BNP beräknas dessa utgifter vara något lägre 2012 än de var 2008. Den andra hälften av ökningen i de takbegränsade utgifterna förklaras

av ålderspensionssystemets utgifter. De beräknas öka med 40 miljarder kronor från 2008 till och med 2012. Uttryckt som andel av BNP är det en ökning med 0,8 procentenheter.

Åren 2009 och 2010 minskar utgifterna för statsskuldräntor kraftigt. De mer än halveras mellan 2008 och 2010. Därefter ökar de igen men bedöms 2012 fortfarande ligga på en lägre nivå än 2008. År 2012 motsvarar utgifterna för statsskuldräntor 1,2 procent av BNP, vilket är lägre än 2008.

Budgeteringsmarginalen, dvs. skillnaden mellan utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna, uppgår till 14 miljarder kronor 2009 och till 17 miljarder kronor 2010. År 2011 och 2012 uppgår marginalen till 37 respektive 49 miljarder kronor.

Tabell 8.1 Utgifter på statsbudgetens utgiftsområden och takbegränsade utgifter 2008–2012

Miljarder kronor om inget annat anges

	Utfall	Prognos	Beräknat		
	2008	2009	2010	2011	2012
Utgifter på utgiftsområden exkl. statsskuldräntor ¹	742,1	755,3	783,2	786,3	783,6
<i>Procent av BNP</i>	23,5	24,6	25,2	24,5	23,3
Statsskuldräntor m.m.	48,2	37,5	23,2	34,2	40,7
<i>Procent av BNP</i>	1,5	1,2	0,7	1,1	1,2
Summa utgiftsområden	790,3	792,9	806,3	820,4	824,2
<i>Procent av BNP</i>	25,0	25,9	26,0	25,5	24,5
Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten	201,4	220,0	223,5	230,5	241,7
<i>Procent av BNP</i>	6,4	7,2	7,2	7,2	7,2
Takbegränsade utgifter²	943,4	975,3	1 006,7	1 016,8	1 025,3
<i>Procent av BNP</i>	29,9	31,8	32,4	31,6	30,5
Utgiftstak	957	989	1024	1054	1074
Budgeteringsmarginal	13,6	13,7	17,3	37,2	48,7

¹ Inklusive förbrukning av anslagsbehållningar och utnyttjande av anslagskredit.

² Utgiftsområden på statsbudgeten (exklusive statsskuldräntor) och ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten.

8.1.1 Utgiftsramar för 2010

Regeringens förslag: Utgifterna för 2010 fördelas på utgiftsområden enligt tabell 8.2.

Beräkningen av förändring av anslagsbehållningar under 2010 enligt tabell 8.2 godkänns.

Beräkningen av utgifter för ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten för 2010 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 2010 redovisas i tabell 8.2. En närmare redovisning av utgiftsramarna för 2010, samt av beräkningen av preliminär fördelning av utgifterna per utgiftsområde för 2011 och 2012, finns i avsnitt 8.1.2.

Tabell 8.2 Utgiftsramar 2010

Tusental kronor

Utgiftsområde	Utgiftsram 2010
1 Rikets styrelse	12 104 763
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	12 170 643
3 Skatt, tull och exekution	9 733 974
4 Rättsväsendet	35 840 193
5 Internationell samverkan	1 958 437
6 Försvar och samhällets krisberedskap	45 501 075
7 Internationellt bistånd	27 019 445
8 Migration	5 751 126
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	58 707 837
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	101 719 373
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	41 503 000
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	69 913 019
13 Integration och jämställdhet	4 892 844
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	88 358 365
15 Studiestöd	24 106 052
16 Utbildning och universitetsforskning	53 560 766
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	11 362 087
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	1 545 695
19 Regional tillväxt	3 419 701
20 Allmän miljö- och naturvård	5 244 593
21 Energi	3 157 051
22 Kommunikationer	40 056 327
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	19 082 120
24 Näringsliv	5 499 165
25 Allmänna bidrag till kommuner	75 563 489
26 Statsskuldräntor m.m.	23 170 000
27 Avgiften till Europeiska gemenskapen	29 680 044
Minskning av anslagsbehållningar	-4 304 607
Summa utgiftsområden¹	806 316 577
Summa utgiftsområden exkl. statsskuldräntor¹	783 209 477
Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten	223 501 000
Takbegränsade utgifter	1 006 710 477
Budgeteringsmarginal	17 289 523
Utgiftstak för staten	1 024 000 000

¹ Inklusive minskning av anslagsbehållningar.

8.1.2 Utgifter 2009–2012

Regeringens förslag: Preliminär fördelning av utgifter per utgiftsområde för 2011 och 2012 enligt tabell 8.3 godkänns som riktlinje för regeringens budgetarbete.

Utgiftsramen för ett utgiftsområde anger summan av årets anvisade anslagsmedel för detta utgiftsområde. I tabell 8.3 redovisas för varje utgiftsområde utfallet för anslagsförbrukningen 2008, utgiftsram per utgiftsområde för 2009 (inklusive tilläggsbudgetar till statsbudgeten 2009: prop. 2008/09:97, bet. 2009/09:FiU18, rskr 2008/09:183, prop. 2008/09:99, bet. 2008/09:FiU21, rskr 2008/09:311, prop. 2008/09:124, bet 2008/09:FiU40, rskr 2008/09:193, samt förslag i propositionen Hösttilläggsbudget för 2009, (prop 2009/10:2), utgiftsprognos för 2009, förslag till utgiftsramar för 2010 samt en preliminär fördelning av utgiftsramarna för 2011 och 2012. I prognosen för utgifterna per utgiftsområde för 2009, i förslaget till utgiftsramar för 2010 samt beräkningen av utgiftsramarna för 2011 och 2012 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 2010–2012 redovisas samlat under posten Minskning av anslagsbehållningar och inte på respektive utgiftsområde (se tabell 8.3).

De takbegränsade utgifterna ökar med 82 miljarder kronor mellan 2008 och 2012. Större delen av ökningen, 63 miljarder kronor, äger rum åren 2009 och 2010. Det är främst arbetslöshetsrelaterade utgifter som ökar till följd av stigande volymer i öppen arbetslöshet och arbetsmarknadspolitiska program.

Tabell 8.3 Utgifter per utgiftsområde 2008–2012

Miljoner kronor

Utgiftsområde	2008 Utfall ¹	2009 Anslag ^{1,2}	2009 Prognos ¹	2010 Förslag	2011 Beräknat	2012 Beräknat
1 Rikets styrelse	10 966	12 588	12 458	12 105	11 687	11 731
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	11 378	11 958	12 063	12 171	12 342	12 442
3 Skatt, tull och exekution	9 446	9 511	9 315	9 734	9 872	9 960
4 Rättsväsendet	32 693	34 197	33 831	35 840	36 908	37 438
5 Internationell samverkan	1 750	1 858	1 838	1 958	1 786	1 787
6 Försvar och samhällets krisberedskap	43 030	44 724	42 307	45 501	46 391	47 102
7 Internationellt bistånd	27 453	29 783	30 322	27 019	28 058	29 481
8 Migration	6 134	6 158	6 422	5 751	5 580	5 325
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	49 131	55 790	53 955	58 708	59 975	61 290
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	115 862	114 877	110 685	101 719	94 745	90 541
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	42 591	42 456	42 274	41 503	40 352	39 465
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	66 393	68 466	68 543	69 913	71 461	72 786
13 Integration och jämställdhet	5 045	5 473	5 522	4 893	4 982	4 748
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	47 767	68 618	64 950	88 358	93 524	93 083
15 Studiestöd	19 497	22 202	21 330	24 106	23 174	21 798
16 Utbildning och universitetsforskning	44 137	49 933	48 787	53 561	53 631	51 703
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	10 117	10 292	10 171	11 362	11 677	11 793
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	2 075	1 812	2 061	1 546	1 262	1 110
19 Regional tillväxt	2 799	3 502	3 205	3 420	3 395	3 239
20 Allmän miljö- och naturvård	4 667	5 332	5 200	5 245	5 056	5 038
21 Energi	2 079	2 813	3 053	3 157	2 778	2 286
22 Kommunikationer	61 484	42 084	42 027	40 056	39 546	38 811
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	16 508	17 678	17 012	19 082	17 886	17 666
24 Näringsliv	12 761	6 549	6 509	5 499	5 004	5 086
25 Allmänna bidrag till kommuner	64 770	81 587	81 589	75 563	76 778	76 133
26 Statsskuldsräntor m.m.	48 206	33 871	37 524	23 170	34 170	40 670
27 Avgiften till Europeiska gemenskapen	31 526	23 811	19 904	29 680	30 842	32 862
Minskning av anslagsbehållningar				-4 305	-2 493	-1 192
Summa utgiftsområden³	790 263	807 921	792 855	806 317	820 370	824 182
Summa utgiftsområden exkl. statsskuldsräntor⁴	742 057	774 050	755 330	783 209	786 267	783 580
Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten	201 386		220 018	223 501	230 544	241 711
Takbegränsade utgifter	943 443		975 348	1 006 710	1 016 811	1 025 291
Budgeteringsmarginal	13 557		13 652	17 290	37 189	48 709
Utgiftstak för staten	957 000		989 000	1 024 000	1 054 000	1 074 000

¹ Anslagen är fördelade till de utgiftsområden de tillhör i statsbudgeten för 2010.² Inklusive tilläggsbudgetar till statsbudgeten 2009 (prop. 2008/09:97, bet. 2009/09:FiU18, rskr 2008/09:183, prop. 2008/09:99, bet. 2008/09:FiU21, rskr 2008/09:311, prop. 2008/09:124, bet. 2008/09:FiU40, rskr 2008/09:193) och förslag i hösttilläggsbudget för 2009 (prop. 2009/10:2).³ Inklusive posten Minskning av anslagsbehållningar.⁴ Summa utgiftsområden exklusive UO26 Statsskuldsräntor m.m. och exklusive minskning av anslagsbehållningar för statsskuldsräntor.

Mellan 2010 och 2012 ökar de takbegränsade utgifterna med endast 19 miljarder kronor. Under hela perioden från 2008 till och med 2012 motverkar fallande utgifter för ohälsa och en

svag pris- och löneutveckling de stigande utgifterna för arbetslöshet. År 2012 har de takbegränsade utgifterna som andel av BNP fallit tillbaka men är fortfarande högre än 2008.

Transfereringssystemen för arbetslöshet och ohälsa

Utvecklingen av antalet personer som försörjs i olika ersättningsystem är centralt för utgiftsutvecklingen. Antalet personer, mätt som helårsekvivalenter⁸³, som uppbär ersättning inom system som rör ohälsa, arbetslöshet och ekonomiskt bistånd minskade med 76 000 under 2008 (se tabell 8.4).

Minskningen skedde i samtliga system utom ekonomiskt bistånd som ökade något. Från 2008 till och med 2010 ökar antalet ersatta, beräknat som helårsekvivalenter, främst till följd av en kraftig ökning av de arbetsmarknadspolitiska programmen men även till följd av fler arbetslösa med ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. År 2012 minskar det totala antalet helårsekvivalenter i dessa system.

Antalet helårsekvivalenter med sjukpenning inkl. sjuklön samt sjuk- och aktivitetsersättning förväntas att minska under hela perioden. Antalet helårsekvivalenter med sjukpenning planar dock ut i slutet av perioden.

Till följd av det allvarliga läget på arbetsmarknaden fortsätter regeringen nu den omfattande satsningen inom arbetsmarknadspolitiken. Detta medför att utgifterna under utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv ökar kraftigt framöver. År 2011 är utgifterna dubbelt så stora som 2008. År 2012 sjunker dessa utgifter något jämfört med 2011.

Den kraftigaste utgiftsökningen på arbetsmarknadsområdet sker i de arbetsmarknadspolitiska programmen. Införandet av jobb- och utvecklingsgarantin samt jobbgarantin för ungdomar medför att de arbetslösa efter en viss tid i arbetslöshet deltar i insatser som syftar till att stärka deras position på arbetsmarknaden. Deltagandet i arbetsmarknadspolitiska program beräknas öka med drygt 150 000 helårsekvivalenter från 2008 till och med 2012.

Även antalet personer med arbetslöshetsersättning ökar kraftigt från 2008 till och med 2011. Det beror främst på att antalet öppet arbetslösa ökar, men även på att andelen ersättningsberättigade beräknas stiga. Även medlems-

antalet i arbetslöshetsförsäkringen beräknas öka, vilket främst beror på utvecklingen på arbetsmarknaden men också till viss del på att regeringen har sänkt avgifterna till arbetslöshetsförsäkringen och lättat medlemsvillkoren under 2009.

De arbetsmarknadsrelaterade utgifterna ökar dock från en förhållandevis låg nivå. Antalet öppet arbetslösa minskade kraftigt under 2007, och under 2008 minskade andelen av de öppet arbetslösa som var ersättningsberättigade markant.

De ohälsorelaterade utgifterna under utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp beräknas sjunka betydligt från 2008 till och med 2012. År 2012 beräknas utgifterna vara drygt 25 miljarder kronor lägre än 2008. Den samlade volymen i sjukförsäkringen (sjukpenning samt sjuk- och aktivitetsersättning) har fallit sedan 2004. Från 2003 till och med 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 beräknas antalet sjukpenningdagar fortsätta att minska. Nedgången inom sjuk- och aktivitetsersättningen förklaras i första hand av att inflödet från sjukpenningen minskar. Vidare förstärks minskningen 2010 och 2011 av att den tidsbegränsade sjukersättningen upphör.

En viktig orsak till att antalet personer i sjukförsäkringen minskar är de reformer som trädde i kraft den 1 juli 2008. Sjukförsäkringen har blivit tydligare och uppmuntrar till återgång i arbete, bland annat genom en rehabiliteringskedja med tydliga hållpunkter, en fast tidsgräns för rätten till sjukpenning, permanent nedsatt arbetsförmåga som grundprincip för att bevilja sjukersättning samt de tidigare beslutade nationella försäkringsmedicinska riktlinjer som stöd för läkaren i dennes sjukskrivningsbedömning.

Även den demografiska utvecklingen är en viktig orsak till den minskande sjukfrånvaron med relativt stora övergångar till ålderspension framöver.

⁸³ Med helårsekvivalenter avses det antal personer som skulle kunna försörjas under ett helt år med full ersättning. Exempelvis summerar två personer som varit heltidssjukskrivna ett halvår var till en helårsekvivalent.

Tabell 8.4 Helårsekivalenter, 20–64 år, i vissa ersättningssystem

Tusental

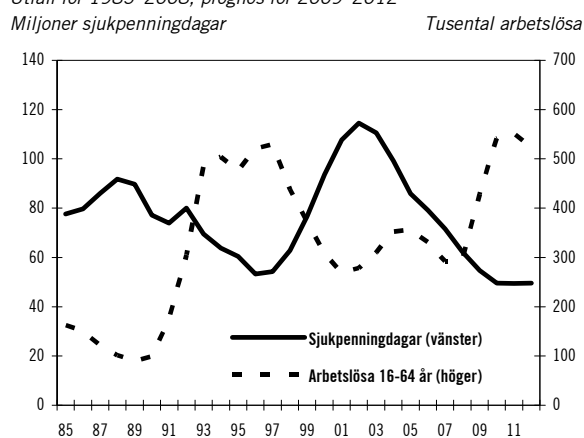
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Sjuk- och rehabiliteringspenning ¹	217	196	171	150	136	136	136
Sjuk- och aktivitetsersättning	475	471	459	437	398	356	328
Arbetslöshetsersättning	178	132	98	152	194	201	186
Arbetsmarknadspolitiska program ²	135	83	76	122	232	232	229
Ekonomiskt bistånd	80	77	79	93	109	117	119
Summa	1 084	959	883	954	1 069	1 041	998

¹ Inklusive 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.

Diagram 8.1 Arbetslöshet och sjukpenningdagar (inkl. sjuklön)

Utfall för 1985–2008, prognos för 2009–2012



Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Det har sedan 1970-talet fram till omkring 2004 funnits ett tydligt samband mellan sjukfrånvaron och läget på arbetsmarknaden. Sjukfrånvaron har varit hög när arbetsmarknadsläget varit bra och tvärtom (se diagram 8.1). Sambandet kan förklaras dels med att anställda i goda tider haft en högre sjukfrånvaro eftersom risken varit liten att deras ställning i arbetslivet försvagas till följd av sjukfrånvaro, dels med att personer med relativt hög sjukskrivningsrisk i högre utsträckning har anställts när sysselsättningen varit som högst under en konjunkturcykel.

Från 2004 till och med 2008 har sjukfrånvaron och arbetslösheten minskat parallellt. Det är dock osäkert om den stigande arbetslösheten kommer att minska sjukfrånvaron konjunkturrellt i samma grad som enligt tidigare noterade samband. De genomförda reformerna på området, bland annat rehabiliteringskedjan, bör medföra att sjukfrånvaron stabiliserar sig på en historiskt relativt låg nivå och att fluktuationerna över tiden blir mindre.

Övriga utgiftsområden

Regeringen har de senaste åren genomfört stora satsningar på rättsväsendet för att bekämpa brottsligheten och öka tryggheten. Regeringen fortsätter att satsa på rättsväsendet. I denna budgetproposition föreslår regeringen att utgiftsområde 4 Rättsväsendet tillförs sammanlagt ca 2,6 miljarder kronor 2010. Det är utöver de ca 2,5 miljarder kronor som redan har tillförts under mandatperioden. Satsningen innebär bl.a. att den polisiära närvaron i samhället kan öka liksom utredningskapaciteten och möjligheterna att förebygga brott. Vidare kan bl.a. åklagarväsendet och Sveriges Domstolar möta den ökande ärendetillströmningen. År 2011 beräknas anslagen till rättsväsendet öka med ytterligare 0,6 miljarder kronor och 2012 med ytterligare 0,3 miljarder kronor i förhållande till föregående år. Sammantaget har alltså 3,5 miljarder tillförts rättsväsendet 2012 jämfört med 2009 års nivå.

Med anledning av riksdagens beslut om ny inriktning för försvaret bedömer regeringen att anslagna medel på utgiftsområde 6 Försvaret och samhällets krisberedskap kommer att förbrukas under de närmaste åren. Vidare räknar regeringen med att öka de internationella insatserna under de närmaste åren.

Från 2009 till och med 2012 beräknas utgifterna under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg öka med 7,3 miljarder kronor. Huvuddelen av ökningen kan hänföras till statlig assistansersättning som under perioden beräknas öka med drygt 4,4 miljarder kronor, vilket motsvarar en ökning på 23 procent. Regeringen fattade 2008 beslut om en prestationsbunden vårdgaranti på 1 miljard kronor per år avseende 2009 och framåt.

Mot bakgrund av den höga arbetslösheten och de stora ungdomskullarna föreslår regeringen att utbildningsplatserna inom det reguljära utbildningssystemet tillfälligt ökas med 21 500 platser 2010 och med 23 000 platser 2011. Som en följd av denna satsning beräknas utgifterna för studiemedel och utbildningsplatser på utgiftsområde 15 Studiestöd respektive utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning öka med totalt ca 2,3 miljarder kronor 2010 och ca 2,2 miljarder kronor 2011 i förhållande till beräkningen i 2009 års ekonomiska vårproposition. Utbildningssatsningen är tillfällig och omfattar utbildningar på olika nivåer; utbildning på universitet och högskola, yrkeshögskolan samt komvux/yrkesvux. Satsningen på högskolan trappas ned genom att regeringen avser återkomma med förslag om att införa studieavgifter för studenter från tredje land fr.o.m. 2011, vilket ger utrymme på anslagen att anta 4 500 ytterligare studenter 2012. Regeringens tidigare satsningar på forskning, främst i propositionen Ett lyft för forskning och innovation (prop 2008/09:50) från hösten 2008 medför en nivåökning på 1 miljard kronor 2010, i huvudsak på utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.

Riksdagen har beslutat om ett resurstillskott till infrastrukturuområdet, utgiftsområde 22 Kommunikationer, på motsvarande omkring 3,8 miljarder kronor fr.o.m. 2009. De första två åren ska tillskottet finansiera en närtidssatsning som innebär att viktiga infrastrukturobjekt kan påbörjas och att pågående objekt kan färdigställas i optimal takt. Med anledning av propositionen Åtgärder för jobb och omställning (prop. 2008/09:97) beslöt riksdagen därutöver att sammantaget ytterligare 1 miljard kronor temporärt skulle tillföras infrastrukturuområdet från 2009 till och med 2011 som ett medel för att dämpa sysselsättningsnedgången. I denna proposition föreslår regeringen att sammantaget ytterligare 1,6 miljarder kronor tillförs den statliga infrastrukturen från 2009 till och med 2011. En del av tillskottet är en tidigareläggning av underhållsåtgärder varvid anslagen kan minskas 2012. Av tabell 8.3 framgår att utgiftsnivån inom utgiftsområde 22 Kommunikationer minskar mellan 2008 och 2009. Det beror främst på att 2008 gjordes en extra amortering av infrastrukturlån på 25 miljarder kronor. Dessutom sänks anslagsnivåerna fr.o.m. 2009 med ett belopp motsvarande den framtida utgifts-

minskning som amorteringen 2008 medför. Bortsett från denna amortering sker således en omfattande förstärkning av resurserna på utgiftsområde 22 Kommunikationer.

För att mildra den ekonomiska krisens effekter på kommunernas ekonomi föreslår regeringen i samband med denna proposition att ytterligare resurser tillförs, utöver tidigare aviserade och beslutade satsningar. År 2009 höjs det tillfälliga konjunkturstödet till kommuner och landsting med 6 miljarder kronor, utöver de 7 miljarder kronor som regeringen föreslog i 2009 års vårproposition, medel som avses att användas 2010. Vidare höjs statsbidraget till kommuner och landsting tillfälligt med 4 miljarder kronor 2010. Landstingens ekonomi utsätts för ytterligare tryck med anledning av influensapandemin. Mot bakgrund av detta och för att minska effekterna på den ordinarie hälso- och sjukvården i anslutning till pandemin föreslår regeringen att 1 miljard kronor avsätts till landstingen 2009.

Utgifterna under utgiftsområde 27 Avgiften till Europeiska gemenskapen ligger betydligt lägre 2009 än tidigare år. Det beror på att det nya systemet för EU-budgetens finansiering, där BNI- och mervärdesskattebaserade reduktioner för Sverige ingår, har trätt i kraft under 2009. Reduktionerna gäller årligen från 2007 till och med 2013. Eftersom beslutet trädde i kraft först 2009 regleras även reduktionerna för 2007 och 2008 under 2009, vilket förklarar den låga EU-avgiften 2009. Den beräknade ökningen av EU-avgiften 2011 och 2012 beror i huvudsak på att EU-budgetens utgifter då förväntas bli högre. Detta beror i sin tur främst på en ökad utbetalningstakt i stödprogrammen inom främst sammanhållnings- och jordbrukspolitiken.

Utgifterna för ålderspensionssystemet ökar med 40 miljarder kronor mellan 2008 till och med 2012, från drygt 201 miljarder kronor till knappt 242 miljarder kronor. Nära hälften av den ökningen sker 2009 då den genomsnittliga inkomstpensionen ökar med 4,5 procent. År 2010 minskar den genomsnittliga inkomstpensionen på grund av att balanseringen i ålderspensionssystemet aktiveras. Utgifterna i ålderspensionssystemet ökar trots detta på grund av ett stigande antal pensionärer och att nytillkommande ålderspensionärer får en i genomsnitt högre inkomstrelaterad ålderspension än nuvarande ålderspensionärer. Regeringen föreslår i denna proposition sänkt

skatt för personer som fyllt 65 vid ingången av 2010 i syfte att förstärka pensionärernas disponibla inkomster. I avvaktan på att Pensionsgruppen och Försäkringskassan bland annat undersöker möjligheten att införa någon form av begränsningsregel som skulle kunna förhindra alltför stora variationer i pensionerna gör regeringen i denna budgetproposition ett beräkningstekniskt antagande som begränsar pensionsminskningen 2011 och 2012. Ålderspensionssystemets utgifter antas i prognosen beräkningstekniskt vara ca 6,5 miljarder kronor högre 2011 och 2012 än de skulle varit om de beräknats med balansering utan detta beräkningstekniska antagande.

8.1.3 Förändring av takbegränsade utgifter 2008–2012

De takbegränsade utgifterna ökar förhållandevis kraftigt under 2009 och 2010, för att därefter öka i en långsammare takt. Utgiftsökningarna under prognosperioden kan till stor del förklaras av det försämrade makroekonomiska läget (se tabell 8.5). En mer utförlig beskrivning av de huvudsakliga faktorerna bakom förändringen av de takbegränsade utgifterna följer nedan.

Tabell 8.5 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med föregående år

Miljarder kronor

	2009	2010	2011	2012
Takbegränsade utgifter	32	31	10	8
<i>Förklaras av:</i>				
Pris- och löneomräkning	4	7	3	2
Övriga makroekonomiska förändringar ¹	32	17	11	10
Beslut/reformer ²	-2	-9	-5	-3
Övrigt (volym, tekniska förändringar m.m.)	-2	16	1	-1

¹ Beräkningarna baseras på känslighetsberäkningar för hur utgifterna påverkas av ändrade makroekonomiska förutsättningar. Undantaget är utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv där samtliga utgiftsförändringar, undantaget de som följer direkt av reformer, hänförs till makroekonomiska förändringar.

² Utgiftsförändringarna mellan år förklaras i stor utsträckning av beslut av engångskaraktär. Minskningen 2009 jämfört med 2008 förklaras av tidigare beslut om stora tillfälliga utgiftsökningar 2008, bl.a. extra amortering av lån under U022 på 25 mdkr. Minskningen 2010 jämfört med 2009 förklaras till stor del av att 13 mdkr beräknas tillföras kommunerna som ett tillfälligt konjunkturstöd 2010, som betalas ut i december 2009. För att bättre spegla den diskretionära finanspolitiken, och redovisningen i nationalräkenskaperna, bör de tillfälliga utgiftsökningar exkluderas samt konjunkturstödet till kommunerna hänföras till 2010. Dessa justeringar görs vid beräkningarna av reformeffekter på finansiellt sparande, se vidare avsnitt 9.2.

Pris- och löneomräkning av anslag för förvaltnings- och investeringsändamål

Pris- och löneomräkningen av anslag för förvaltnings- och investeringsändamål ökar utgifterna med 4 miljarder kronor 2009 och 7 miljarder kronor 2010. Den preliminära pris- och löneomräkningen för 2011 och 2012 innebär att anslagen beräknas öka med 3 respektive 2 miljarder kronor per år. Omräkningen för ett visst år baseras på pris- och löneutvecklingen två år tidigare. Den årliga ökningen är störst 2010 vilket således beror på jämförelsevis höga löneökningar 2008. Metoden för pris- och löneomräkningen beskrivs närmare i avsnitt 8.2.3.

Övriga makroekonomiska förändringar

De statliga utgifterna påverkas i hög grad av den svaga ekonomiska utvecklingen i Sverige och omvärlden. Mellan 2008 och 2010 beräknas de takbegränsade utgifterna sammantaget öka med 49 miljarder kronor till följd av makroekonomiska förändringar vid sidan av de som följer av pris- och löneomräkningen.

En stor del av denna utgiftsökning kan förklaras av stigande arbetslöshet. Antalet öppet arbetslösa väntas öka med närmare 120 000 personer 2009 och med ytterligare drygt 50 000 personer 2010, vilket leder till påtagligt ökade utgifter för arbetslöshetsersättningen.⁸⁴ Därutöver väntas de stora volymökningarna i jobb- och utvecklingsgarantin samt jobbgarantin för ungdomar påtagligt öka utgifterna för arbetsmarknadspolitiska program. Åren 2009 och 2010 beräknas antalet deltagare i arbetsmarknadspolitiska program öka med 46 000 respektive 110 000 mätt som helårsekvivalenter, vilket ökar utgifterna för aktivitetsstöd och arbetsförmedlingens verksamhetskostnader. Sammantaget väntas utgifterna inom utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv öka med ca 14 miljarder kronor 2009 och med ytterligare 21 miljarder kronor 2010 till följd av makroekonomiska förändringar. Under 2011 och 2012 beräknas antalet öppet arbetslösa vara i stort sett oförändrat samtidigt som antalet

⁸⁴ Med öppen arbetslöshet avses officiell definition på arbetslöshet (AKU) exklusive heltidsstuderande arbetssökande (16–64 år).

deltagare i arbetsmarknadspolitiska program beräknas minska något.

Flera transfereringar till hushåll följer den allmänna pris- och löneutvecklingen med viss eftersläpning. De förhållandevis höga pris- och löneökningarna under 2008 bidrar därför till ökningen av transfereringsutgifterna 2009. Några exempel på pris- och lönekänsliga transfereringar är föräldraförsäkringen, aktivitets- och sjukersättningar samt den statliga assistansersättningen. Det svaga konjunkturläget innebär en mer dämpad pris- och löneutveckling framöver, vilket verkar återhållande på de takbegränsade utgifterna.

De inkomstgrundande pensionerna följer inkomstindex, som i sin tur i huvudsak följer den genomsnittliga löneutvecklingen. Inkomstindex ökade markant mellan 2008 och 2009, vilket beräknas leda till att utgifterna i ålderspensionssystemet ökar med ca 12 miljarder kronor 2009. Inkomstindex väntas öka endast marginellt 2010, men återigen öka i något snabbare takt 2011 och 2012. Indexökningarna 2011 och 2012 väntas leda till att utgifterna inom ålderspensionssystemet ökar med 4 respektive 7 miljarder kronor per år. Samtidigt leder balanseringen i ålderspensionssystemet till lägre pensionsutgifter under perioden 2010-2012.⁸⁵ De lägre utgifterna till följd av balanseringen anses dock inte följa direkt av de makroekonomiska förutsättningarna utan redovisas tillsammans med övriga faktorer.

Beslut/reformer

Beslutade och aviserade diskretionära åtgärder beräknas minska utgifterna under utgiftstaket för staten med sammantaget ca 19 miljarder kronor mellan 2008 och 2012.

Trots regeringens tidigare satsningar och de ytterligare resurser på närmare 13 miljarder kronor som föreslås i hösttilläggsbudgeten för 2009, minskar utgifterna som följer av beslut 2009 jämfört med 2008. Minskningen förklaras av de åtgärder av engångskaraktär som genomfördes

under 2008, och som sammantaget ökade utgifterna 2008 med ca 33 miljarder kronor.⁸⁶

Utgifterna som följer av beslut/reformer minskar även mellan 2009 och 2010. Det beror huvudsakligen på att 13 miljarder kronor beräknas tillföras kommuner och landsting som ett tillfälligt konjunkturstöd och som utbetalas i december 2009, varav 6 miljarder föreslås i hösttilläggsbudget för 2009 och 7 miljarder sedan tidigare har beslutats av riksdagen. Därtill avsätter regeringen 1 miljard kronor till landstingen 2009 för att minska effekterna av influensapandemin på den ordinarie hälso- och sjukvården. De tillfälliga stöden höjer därmed de takbegränsade utgifterna 2009 men inte påföljande år.

Utgifterna för reformer minskar även 2011 och 2012, vilket framför allt förklaras av att flera av de reformer som föreslås och aviseras i denna proposition för 2010 respektive 2011 är tillfälliga och därmed upphör påföljande år. Exempelvis föreslås i denna proposition att statsbidraget till kommuner och landsting ökar tillfälligt med 4 miljarder kronor 2010.

I tabell 8.6 redovisas förändringarna per utgiftsområde till följd av redan beslutade och aviserade reformer. Regeringens satsningar på arbetsmarknadspolitiken ökar utgifterna under utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv med närmare 6 miljarder kronor mellan 2008 och 2010. Vidare medför regeringens utbildnings-satsningar att utgifterna inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning ökar med drygt 5 miljarder kronor mellan 2008 och 2010. Regeringen har de senaste åren genomfört stora satsningar på rättsväsendet som, tillsammans med de ytterligare medel som föreslås i denna proposition, beräknas öka utgifterna inom utgiftsområde 4 Rättsväsendet med ca 3,5 miljarder kronor mellan 2008 och 2012. Inom utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp minskar utgifterna 2010 och 2011. Det förklaras framför allt av den tidigare beslutade sjukförsäkringsreformen som väntas leda till färre antal personer i sjukpenning och sjuk- och aktivitetsersättning (se även avsnitten 8.2.1 och 8.2.2).

⁸⁵ För 2011 och 2012 gör dock regeringen i denna proposition ett beräkningstekniskt antagande som begränsar pensionsminskningen 2011 och 2012. Antagandet görs i avvaktan på Försäkringskassans och Pensionsgruppens fortsatta undersökningar av möjligheten att införa någon form av begränsningsregel i syfte att förhindra alltför stora variationer i pensionerna.

⁸⁶ Av detta belopp avser 25 miljarder kronor extra amortering av lån under utgiftsområde 22 Kommunikationer och 8 miljarder kronor kapitaltillskott under utgiftsområde 24.

Tabell 8.6 Utgiftsförändringar 2009–2012 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.

	2009	2010	2011	2012
UO 1 Rikets styrelse	1,40	-0,50	-0,52	0,01
UO 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	-0,28	-0,03	0,00	-0,10
UO 3 Skatt, tull och exekution	0,14	0,00	0,01	0,00
UO 4 Rättsväsendet	1,77	0,75	0,66	0,28
UO 5 Internationell samverkan	0,10	0,09	-0,18	0,00
UO 6 Försvar och samhällets krisberedskap	-0,17	-0,38	0,00	-0,02
UO 7 Internationellt bistånd	0,27	0,05	-0,03	-0,02
UO 8 Migration	-0,12	-0,27	0,06	-0,07
UO 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	0,84	1,80	-0,27	0,07
UO 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp ¹	0,43	-4,37	-3,30	-0,40
UO 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	0,01	0,07	-0,03	-0,02
UO 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	0,03	0,02	0,01	0,00
UO 13 Integration och jämställdhet	0,00	-0,64	0,85	-0,02
UO 14 Arbetsmarknad och arbetsliv	2,71	2,95	-0,24	0,29
UO 15 Studiestöd	0,44	0,97	-0,31	-0,77
UO 16 Utbildning och universitetsforskning	2,90	2,43	0,53	-1,30
UO 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	0,08	0,03	0,16	0,00
UO 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	-0,41	-0,12	-0,02	0,00
UO 19 Regional tillväxt	0,13	-0,08	-0,03	-0,16
UO 20 Allmän miljö- och naturvård	0,35	-0,12	-0,20	0,39
UO 21 Energi	-0,03	0,09	-0,40	0,26
UO 22 Kommunikationer ²	-20,39	-2,12	-1,45	-0,75
UO 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	0,07	1,31	-1,28	-0,19
UO 24 Näringsliv ³	-6,40	-1,05	-0,36	-0,04
UO 25 Allmänna bidrag till kommuner ⁴	14,61	-9,66	1,20	-0,65
UO 27 Avgiften till Europeiska gemenskapen	-0,01	-0,42	0,00	0,00
Summa utgiftsförändringar	-1,53	-9,18	-5,14	-3,18

Anm.: Utgiftsförändringar som i denna proposition motiverar teknisk justering av utgiftstaket för staten ingår ej (se avsnitt 4.6).

¹ Utgiftsminskningarna 2010 och 2011 förklaras framför allt av den tidigare beslutade sjukförsäkringsreformen som avser utfastningen av tidsbegränsad sjukersättning och begränsningen av antalet dagar med sjukpenning, se även avsnitten 8.2.1 och 8.2.2.

² 2009 minskar anslagen under utgiftsområde 22 med 25 mdkr i jämförelse med 2008 till följd av extra amorteringar av infrastrukturlån 2008.

³ 2009 minskar anslagen under utgiftsområde 24 i jämförelse med 2008 till följd av kapitaltillskott till AB Svensk Exportkredit, Almi Företagspartner AB och FoU-bolag inom fordonsindustrin på sammanlagt 8 mdkr 2008.

⁴ 13 miljarder kronor beräknas tillföras kommunerna som ett tillfälligt konjunkturstöd för 2010, och utbetalas i december 2009. Detta höjer de tidsbegränsade utgifterna 2009 men inte påföljande år, medan nationalräkenskaperna periodiserar utgiften till 2010. För effekter på finansiellt sparande, se tabell 9.4.

För en mer detaljerad redovisning av de reformer som föreslås och aviseras i denna proposition se avsnitt 8.2.1.

Övrigt

Det nya beslutet om EU-budgetens finansiering som träder i kraft 2009, men tillämpas retroaktivt för 2007 och 2008, bidrar till att EU-avgiften blir närmare 12 miljarder kronor lägre 2009 än 2008. Detta förklaras av att beslutet innehåller reduktioner av den svenska EU-avgiften, som kassamässigt kommer Sverige till del 2009. På grund av detta väntas EU-avgiften därför öka med ca 10 miljarder kronor mellan 2009 och 2010.

De förslag till beslut som aviseras i denna proposition och som motiverar teknisk justering av utgiftstaket leder till att utgifterna ökar med ca 4 miljarder kronor mellan 2009 och 2010 (se vidare avsnitt 4.6)

I tabell 8.7 redovisas utfall (även könsfördelat) och prognoser för volymer inom olika transfereeringssystem. Redovisningen har begränsats till anslag där förändrade volymer medför betydande utgiftsförändringar.

Det genomsnittliga antalet personer registrerade som asylsökande per dygn vid Migrationsverket beräknas minska under prognosperioden, vilket leder till minskande utgifter inom utgiftsområde 8 Migration. Därutöver väntas de lägre volymerna, tillsammans med en lägre bifallsandel, leda till att färre beviljas uppehållstillstånd och därmed till att ersättningarna till kommunerna minskar.

Sjukpenningdagarna har minskat kontinuerligt sedan dess högsta notering 2002. År 2008 sjönk antalet sjukpenningdagar med ca 16 procent jämfört med året innan. År 2009 och 2010 förväntas antalet sjukpenningdagar minska ytterligare ca 27 procent, för att stabiliseras påföljande år.

Utvecklingen inom sjuk- och aktivitetsersättningen förklaras i första hand av att inflödet från sjukpenningen minskar. De reformer som riksdagen fattat beslut om med ikraftträdande fr.o.m. den 1 juli 2008 är centrala för minskningen. Minskningen förstärks 2010 och 2011 av att den tidsbegränsade sjukersättningen upphör. Antalet personer med sjuk- och aktivitetsersättning minskar med i genomsnitt 8 procent per år under åren 2009–2012.

Antalet personer med inkomstpension beräknas öka markant framöver. Ökningen uppgick till 25 procent 2008 och väntas uppgå till i genomsnitt 17 procent per år under prognosperioden. Även antalet personer med tilläggs-pension ökar under prognosperioden, men i långsammare takt.

Antalet uttagna dagar för föräldrapenning har ökat kontinuerligt under 2000-talet och beräknas fortsätta att öka framöver. Ökningen beror framför allt på att fler barn föds.

Tabell 8.7 Volymen inom olika transfereringssystem

Utgifts- område	Köns- fördelning Utfall 2007	Köns- fördelning Utfall 2008	Utfall		Prognos				
			2007	2008	2009	2010	2011	2012	
8	Asylsökande, genomsnittligt antal registrerade per dygn	31,0%kv 69,0%m	35,0%kv 65,0%m	33 022	38 407	36 000	34 000	32 000	30 000
9	Antal personer med assistansersättning	47%kv 53%m	47%kv 53%m	14 945	15 293	15 673	16 050	16 359	16 621
10	Antal sjukpenningdagar (netto), miljoner	61,0%kv 39,0%m	60,7%kv 39,3%m	53,5	44,8	37,3	32,5	32,5	32,7
10	Antal rehabiliteringspenning- dagar (netto), miljoner	66,6%kv 33,3%m	67,1%kv 32,9%m	3,1	2,4	2,3	1,9	1,9	1,9
10	Antal personer med sjukersättning	60,2%kv 39,8%m	60,4%kv 39,6%m	533 163	518 447	490 903	444 637	392 814	358 949
10	Antal personer med aktivitetsersättning	50,1%kv 49,9%m	49,4%kv 50,6%m	20 719	22 745	24 254	25 163	26 500	28 010
11	Antal personer med garantipension	79,8%kv 20,2%m	80,1%kv 19,9%m	808 300	783 000	764 700	753 900	768 900	784 200
ÅP	Antal personer med tilläggs-pension	52,4%kv 47,6%m	52,3%kv 47,7%m	1 570 200	1 625 200	1 683 500	1 747 000	1 811 200	1 872 300
ÅP	Antal personer med inkomstpension	48,6%kv 51,4%m	49,0%kv 51,0%m	458 700	575 500	696 700	821 900	948 000	1 070 200
10 och 11	Antal pensionärer samt personer med aktivitets- och sjukersättning som erhåller bostadstillägg	73%kv 27%m	72,7%kv 27,3%m	414 231	408 566	394 300	392 700	398 800	393 800
12	Antal barnbidrag	95,4%kv 4,6%m	94,6%kv 5,4%m	1 673 300	1 670 700	1 661 051	1 660 116	1 664 437	1 682 912
12	Antal uttagna föräldrapenningdagar, miljoner	79,2%kv 20,8%m	78,5%kv 21,5%m	45,3	47,3	48,5	49,7	50,9	51,4
12	Antal uttagna tillfälliga föräldrapenningdagar, miljoner	55,0%kv 45,0%m	55,1%kv 44,9%m	5,4	5,5	5,2	5,3	5,4	5,4
15	Antal personer med studiehjälp	48,8%kv 51,2%m	48,7%kv 51,3%m	476 500	487 100	491 800	482 300	464 400	441 100
15	Antal personer med studiemedel ¹	61,7%kv 38,3%m	61,4%kv 38,6%m	446 700	440 300	466 400	542 500	539 400	509 400

Anm.: Antaganden om arbetslöshetstal och deltagare i arbetsmarknadspolitiska program ingår i de makroekonomiska förutsättningarna, vilka redovisas i avsnitt 6.

Anm.: Volymuppgifter om antal personer avser årsgenomsnitt.

¹ Bruttoreäknat antal. När stödtagare under året har studerat på flera utbildningsnivåer eller både i Sverige och utomlands uppstår dubbelräkning. Nettoräknat var antalet studiemedelstagare 412 300 personer år 2007 och 407 800 personer 2008.

8.2 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med 2009 års ekonomiska vårproposition

I tabell 8.8 redovisas den totala utgiftseffekten, i förhållande till beräkningen i 2009 års ekonomiska vårproposition, av nya förslag till reformer, reviderad pris- och löneomräkning, reviderade makroekonomiska förutsättningar, volymförändringar och övriga faktorer för perioden 2010–2012. Av tabell 8.8 framgår att prognosen för de takbegränsade utgifterna revideras upp med 1,8 miljarder kronor 2010, och ned med 6,7 miljarder kronor både 2011 och 2012. Budgeteringsmarginalen har samtidigt reviderats upp med 2,2 miljarder kronor 2010, 10,7 miljarder kronor 2011 och 0,8 miljarder kronor 2012. Anledningen till att upp-revideringarna av budgeteringsmarginalerna avviker från nedrevideringarna av utgifterna är att utgiftstaket samtidigt föreslås ändras till följd av tekniska justeringar (se vidare avsnitt 4.6).

Förändringar i förhållande till beräkningen av de takbegränsade utgifterna i 2009 års ekonomiska vårproposition till följd av nya reformer redovisas i avsnitt 8.2.1, medan förändringar till följd av övriga faktorer i tabell 8.8 redovisas i avsnitt 8.2.2.

Tabell 8.8 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med 2009 års ekonomiska vårproposition

Miljarder kronor	2010	2011	2012
Takbegränsade utgifter i 2009 års ekonomiska vårproposition	1004,9	1023,4	1031,9
Beslut/reformer	14,5	9,2	6,9
Reviderad pris- och löneomräkning	0,0	-0,2	-0,3
Övriga makroekonomiska förändringar	-3,0	-7,0	-3,8
Volymförändringar	-2,6	-2,6	-3,5
Tekniska förändringar ¹	3,7	4,1	4,4
Minskning av anslagsbehållningar	-5,1	-3,4	-4,1
Övrigt	-5,7	-6,7	-6,3
Total utgiftsförändring	1,8	-6,7	-6,7
Takbegränsade utgifter i budgetpropositionen för 2010	1 006,7	1 016,8	1 025,3

¹ De tekniska förändringarna redovisas i avsnitt 4.6.

I tabell 8.9 redovisas förändringarna av utgiftsramarna för perioden 2010–2012 i förhållande till beräkningarna i 2009 års ekonomiska vårproposition. Utgifterna per utgiftsområde har ändrats till följd av förslag till nya reformer, förändrade makroekonomiska förutsättningar och förändrade volymer inom vissa regelstyrda transfereringssystem. För 2010 redovisas förändringen av utgiftsramarna till följd av nya förslag till reformer, reviderade makroekonomiska förutsättningar, reviderade volymantaganden och övriga faktorer.

Tabell 8.9 Förändring av utgiftsramar 2010–2012 jämfört med 2009 års ekonomiska vårproposition

Miljoner kronor

Utgiftsområde	Total förändring 2010	Varav				Total förändring 2011	Total förändring 2012
		Beslut/reform 2010	Makro ¹ 2010	Volym 2010	Övrigt ³ 2010		
1 Rikets styrelse	284	618			-334	-101	-81
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	254	143	4	128	-21	205	123
3 Skatt, tull och exekution	8	111			-103	56	91
4 Rättsväsendet	2 378	2 592			-214	3 183	3 570
5 Internationell samverkan	309	301			8	134	134
6 Försvar och samhällets krisberedskap	-972	46			-1 018	-853	-772
7 Internationellt bistånd	181	-48	299	-254	185	-110	-243
8 Migration	80	88			-8	393	330
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	675	479	69	-186	313	751	613
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	-3 873	-2 248	21	-1 839	193	-4 903	-5 867
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	617	72	-39	-51	635	1 174	1 865
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	183	46	30	287	-179	75	88
13 Integration och jämställdhet	-750	-643		-67	-40	21	213
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	451	3 212	-2 762 ²		0	-122	3 504
15 Studiestöd	2 801	1 019	32	1 518	232	2 855	2 656
16 Utbildning och universitetsforskning	995	1 072			-77	820	-416
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	825	60			764	985	979
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	9		74	-9	-56	4	-4
19 Regional tillväxt	25	25			0	50	-106
20 Allmän miljö- och naturvård	67	74			-7	25	406
21 Energi	549	280			269	539	788
22 Kommunikationer	1 117	1 019			98	265	-285
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	1 781	1 786			-5	564	377
24 Näringsliv	361	362			-1	179	144
25 Allmänna bidrag till kommuner	8 258	4 071			4 187	4 253	3 608
26 Statskuldräntor m.m.	-4 800				-4 800	-2 400	-2 100
27 Avgiften till Europeiska gemenskapen	-3 617				-3 617	-2 229	644
Minskning av anslagsbehållningar	-5 133				-5 133	-3 442	-4 143
Summa utgiftsområden	3 062	14 539	-2 271	- 473	-8 732	2 370	6 116
Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten	-6 054		-710	-2 110	-3 234	-11 467	-14 893
Takbegränsade utgifter	1 808	14 539	-2 981	-2 583	-7 166	-6 697	-6 677

Anm. Anslagen är fördelade till de utgiftsområden de tillhör i statsbudgeten för 2010.

¹ Beräkningarna baseras på känslighetsberäkningar för hur utgifterna påverkas av ändrade makroekonomiska förutsättningar.² 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.³ Inklusiva tekniska justeringar, se avsnitt 4.6.

8.2.1 Nya föreslagna och aviserade reformer för perioden 2010–2012

För varje utgiftsområde sammanfattas i detta avsnitt anslagseffekter av de reformer som regeringen föreslår för 2010 samt aviserar för 2011 och 2012. Anslagseffekterna redovisas i förhållande till den beräkning som låg till grund för 2009 års ekonomiska vårproposition. Avsnittet omfattar inte de anslagseffekter som orsakas av makroekonomiska förändringar, ändrade volymer i transfereringssystemen eller pris- och löneomräkning (se avsnitt 8.2.2), utan begränsas till de åtgärder som regeringen aktivt fattar beslut om.

Avsnittet innehåller inte heller en redovisning av de förslag som regeringen lämnar i proposition Hösttilläggsbudget för 2009 (prop. 2009/10:2). Förslagen avseende 2009 framgår dock övergripande i tabell 8.10.

De reformer som föreslås i denna proposition medför en ökning av föreslagna anslagsmedel 2010 med 19 290 miljoner kronor i förhållande till beräkningarna i vårpropositionen, inklusive förslag till beslut på 4 947 miljoner kronor som föranleder tekniska uppjusteringar av utgiftstaket. För 2011 och 2012 beräknas nu föreslagna och aviserade reformer öka anslagsbehoven med 13 849 miljoner kronor respektive 11 542 miljoner kronor i förhållande till beräkningarna i vårpropositionen. Av dessa föranleder 4 962 miljoner kronor respektive år tekniska uppjusteringar av utgiftstaket.

Under respektive utgiftsområde redovisas föreslagna eller aviserade reformer med en anslagspåverkan på minst 10 miljoner kronor per år (se vidare tabell 8.10). För de fall regeringen också lämnar förslag i proposition Hösttilläggsbudget för 2009 (prop. 2009/10:2) för de anslagsförändringar som redovisas, framgår detta av tabellen. I normalfallet förutsätts de redovisade anslagsförändringarna motsvaras av en lika stor utgiftsförändring.

För närmare beskrivningar av reformerna hänvisas till respektive utgiftsområdesvolym.

Utgiftsområde 1 Rikets styrelse

Statens fastighetsverk och Regeringskansliet har en gemensam planering för Regeringskansliets långsiktiga lokalförsörjning i Klarakvarteren. För detta ändamål föreslår regeringen att anslaget

Regeringskansliet m.m. ökas med 50 miljoner kronor 2010.

Regeringen har sett över hur stor del av utrikesförvaltningen som administrerar utvecklingsarbetet och kunnat konstatera att en högre andel än vad som tidigare beräknats bör finansieras med biståndsmedel. Regeringen föreslår därför att anslaget *Regeringskansliet m.m.* ökas med 58 miljoner kronor 2010. Utgiften är förenlig med OECD:s biståndskommitté (DAC:s) kriterier för bistånd och finansieras inom den avräkning från biståndsramen som görs för kostnader för utrikesförvaltningen.

För att i stället anslagsfinansiera den avgiftsfinansierade verksamheten vid utlandsmyndigheterna föreslår regeringen att anslaget *Regeringskansliet m.m.* ökas med 31 miljoner kronor 2010. Anslagsökningen påverkar inte den offentliga sektorns finansiella sparande eftersom avgiftsinkomsterna redovisas på inkomsttitel.

För utökad diplomatisk närvaro i framför allt länder där Sverige har ett långsiktigt utvecklings-samarbete men saknar ambassad, föreslår regeringen att anslaget *Regeringskansliet m.m.* ökas med 20 miljoner kronor 2010.

Regeringen bedömer vidare att antalet migrationsrelaterade ärenden vid utlandsmyndigheterna kommer att ligga på en fortsatt hög nivå. I syfte att stärka särskilt belastade utlandsmyndigheter föreslår regeringen att anslaget *Regeringskansliet m.m.* för 2010 temporärt ökas med 30 miljoner kronor.

För utrikesförvaltningens ökade kostnader för lokaler i utlandet föreslår regeringen att anslaget *Regeringskansliet m.m.* för 2010 temporärt ökas med 11 miljoner kronor.

Regeringen har inrättat den s.k. Finansmarknadskommittén till och med 2012 med uppdrag att främja stabilitet, förtroende, effektivitet och utvecklingsmöjligheter för svensk finanssektor. För denna verksamhet föreslår regeringen att anslaget *Regeringskansliet m.m.* ökas med 10 miljoner 2010.

Slutligen föreslår regeringen att anslaget *Regeringskansliet m.m.* 2010 ökas med 100 miljoner kronor till följd av växelkursförändringar.

Sammantaget föreslår regeringen att anslaget *Regeringskansliet m.m.* ökas med 331 miljoner kronor 2010. För 2011 och 2012 beräknas anslaget ökas med 188 respektive 187 miljoner kronor jämfört med beräkningen i vårpropositionen.

Under utgiftsområdet föreslår dessutom regeringen att anslaget *Allmänna val och demokrati* ökas med 275 miljoner kronor för 2010 för genomförandet av allmänna val 2010.

Regeringen avser att under 2010 presentera en proposition med förslag till ändrad instansordning för vissa mål och ärenden enligt plan- och bygglagen (1987:10) och miljöbalken. Till följd av detta beräknar regeringen att anslaget *Länsstyrelserna m.m.* ökas med 14 miljoner kronor 2011 och 20 miljoner kronor 2012 i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning

Anslaget *Bidragsfastigheter* används för underhållskostnader och löpande driftsunderhåll för de bidragsfastigheter som förvaltas av Statens fastighetsverk. Med bidragsfastigheter avses de fastigheter som saknar förutsättningar att ge ett långsiktigt ekonomiskt överskott. Regeringen föreslår att anslaget ökas med 100 miljoner kronor 2010 och beräknar att anslaget ökas med 100 miljoner kronor 2011 i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Finansinspektionen har fått utökade uppgifter avseende såväl tillsyn som reglering. Myndighetens uppgifter har vidare utvidgats i samband med den finansiella krisen och de åtgärder som vidtagits i samband med regeringens stabilitetsplan. Finansinspektionen står också inför nya och utvecklade krav på samordning av tillsyn för gränsöverskridande tillsynsarrangemang vilka finns inom bankområdet, försäkringsområdet och för finansiella konglomerat. Regeringen föreslår därför att anslaget *Finansinspektionen* ökas med 28 miljoner kronor 2010. För 2011 och 2012 beräknas anslaget ökas med 28 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Statistiska centralbyrån ska göra en urvalsökning i arbetskraftsundersökningen (AKU). För detta ändamål föreslår regeringen att anslaget *Statistiska centralbyrån* ökas med 15 miljoner kronor 2010. För 2011 och 2012 beräknas anslaget ökas med 14 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen. Samtidigt minskas anslagen *Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd* samt *Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser*

under utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv med sammanlagt 9 miljoner kronor.

Utgiftsområde 3 Skatt, tull och exekution

Arbetsbelastningen på Kronofogdemyndigheten har ökat p.g.a. en ökad ärendetillströmning huvudsakligen till följd av nedgången i konjunkturen. Regeringen föreslår därför att anslaget *Kronofogdemyndigheten* ökas med 15 miljoner kronor 2010. För att minska risken med företagande och därmed främja ett ökat entreprenörskap avser regeringen föreslå två förändringar i skuldsaneringslagen. Genom dessa ändringar kan fler personer väntas ansöka om och beviljas skuldsanering. Till följd av det föreslår regeringen att anslaget *Kronofogdemyndigheten* ökas med 50 miljoner kronor 2010.

Sammantaget innebär detta att anslaget *Kronofogdemyndigheten* föreslås ökas med 65 miljoner kronor 2010. För 2011 och 2012 beräknar regeringen att anslaget ökas med 65 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Ett nytt system för skattereduktion för hushållsnära tjänster inklusive renovering och tillbyggnad trädde i kraft den 1 juli 2009. Systemet medför kostnader för Skatteverket. Regeringen föreslår därför att anslaget *Skatteverket* ökas med 15 miljoner kronor 2010. För arbetet med sänkta egenavgifter föreslår regeringen att anslaget *Skatteverket* ökas med 33 miljoner kronor 2010.

Sammantaget föreslår regeringen att anslaget *Skatteverket* ökas med 48 miljoner kronor 2010. För 2011 och 2012 beräknar regeringen att anslaget ökas med 55 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Utgiftsområde 4 Rättsväsendet

Regeringen fortsätter att förstärka rättsväsendet. Rättsväsendets fortsatta effektivisering är en förutsättning för regeringens satsningar på området. För att öka den polisiära närvaron i samhället, öka utredningskapaciteten och förebygga brott föreslår regeringen att anslaget *Polisorganisationen* ökas med 1 100 miljoner kronor 2010.

För att förbättra och effektivisera polisens arbete med verkställigheter av lagakraftvunna

avslags- och utvisningsbeslut föreslår regeringen att anslaget *Polisorganisationen* 2010 temporärt ökas med ytterligare 10 miljoner kronor. Samtidigt minskas anslaget *Migrationsverket* under utgiftsområde 8 Migration med motsvarande belopp.

Från och med 2010 finansieras Europol via gemenskapsbudgeten och Polisen ska inte längre betala en avgift till Europol. Som en följd av detta föreslår regeringen att anslaget *Polisorganisationen* minskas med 12 miljoner kronor 2010.

Sedan flera år bedriver de brottsbekämpande myndigheterna ett arbete för att skapa en elektronisk informationsförsörjning. En sådan ordning innebär på sikt stora effektivitetsvinster för myndigheterna. För att samordna och utveckla rättsväsendets informationsförsörjning föreslår regeringen att anslaget *Polisorganisationen* ökas med 70 miljoner kronor 2010. För 2011 och 2012 beräknas anslaget ökas med 70 miljoner kronor respektive år i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Sammantaget föreslår regeringen att anslaget *Polisorganisationen* ökas med 1 168 miljoner kronor 2010. För 2011 och 2012 beräknas anslaget ökas med 1 558 respektive 1 708 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Ärendetillströmningen till Åklagarmyndigheten fortsätter att öka vilket huvudsakligen är en följd av fler ärenden från polisen. För att Åklagarmyndigheten ska kunna möta den ökade ärendetillströmningen, samt för att kunna prioritera bekämpningen av grov organiserad brottslighet och andra prioriterade ärenden, föreslår regeringen att anslaget *Åklagarmyndigheten* ökas med 50 miljoner kronor 2010. För 2011 och 2012 beräknas anslaget ökas med 90 miljoner kronor respektive 130 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

För att upprätthålla nuvarande verksamhetsnivå i ekobrottsbekämpningen samt för att möta en ökad ärendetillströmning avseende finansmarknadsbrott och ytterligare kunna prioritera bekämpningen av grov organiserad brottslighet föreslår regeringen att anslaget *Ekobrottsmyndigheten* ökas med 10 miljoner kronor 2010. För 2011 och 2012 beräknas anslaget ökas med 15 miljoner kronor respektive 20 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Målbalanserna hos domstolarna är generellt sett höga och antalet inkommande mål fortsätter att ligga på en hög och ökande nivå. För att möta den ökade tillströmningen av mål till domstolarna, hålla målbalanserna på en rimlig nivå och för att kvaliteten i den dömande verksamheten ska säkerställas föreslår regeringen att anslaget *Sveriges Domstolar* ökas med 150 miljoner kronor 2010.

Regeringen avser att under 2010 presentera en proposition med förslag till ändrad instansordning för PBL- och miljöärenden. För att täcka omställningskostnader i samband med reformen föreslår regeringen att anslaget *Sveriges Domstolar* ökas med 5 miljoner kronor 2010. För 2011 och 2012 beräknas anslaget öka med 28 respektive 13 miljoner kronor.

Sammantaget föreslår regeringen att anslaget *Sveriges Domstolar* ökas med 156 miljoner kronor 2010. För 2011 och 2012 beräknas anslaget ökas med 282 respektive 367 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Den ökande ärendetillströmningen i rättsväsendet medför att utgifterna för rättsliga biträden ökar. Det är framförallt en ökning av antalet inkomna och avgjorda brottmål för vilka offentliga försvarare förordnas samt omfattningen av dessa mål som ligger till grund för de ökade utgifterna. Regeringen föreslår därför att anslaget *Rättsliga biträden m.m.* ökas med 500 miljoner kronor 2010. För 2011 och 2012 beräknas anslaget ökas med 500 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

För att upprätthålla kvalitet, effektivitet och säkerhet i Kriminalvårdens verksamhet föreslår regeringen att anslaget *Kriminalvården* ökas med 700 miljoner kronor 2010. För 2011 och 2012 beräknas anslaget ökas med 800 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Utgiftsområde 5 Internationell samverkan

Regeringen bedömer att den del av Sveriges avgift till FN som går till FN:s fredbevarande operationer kommer att öka från 2010, främst till följd av FN:s ökade ambitioner i Centralafrikanska republiken, Tchad och Somalia. Regeringen föreslår därför att anslaget *Bidrag till vissa internationella organisationer* ökas med 101 miljoner kronor 2010. För 2011 och 2012 beräknar regeringen att anslaget ökas med

101 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Sverige har ett intresse av fortsatt samarbete med Ryssland på demokratiområdet också när biståndet avslutas. Regeringen föreslår att anslaget *Samarbete inom Östersjöregionen* ökas med 25 miljoner kronor. För 2011 och 2012 beräknas anslaget ökas med 25 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen. Samtidigt minskas anslaget *Biståndsverksamhet* under utgiftsområde 7 Internationellt bistånd med motsvarande belopp. Minskningen avser medel som inte klassificeras som bistånd i enlighet med OECD:s biståndskommitté (DAC:s) definition.

Slutligen föreslår regeringen att anslaget *Bidrag till vissa internationella organisationer* 2010 ökas med 174 miljoner kronor till följd av växelkursförändringar.

Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap

Med anledning av riksdagens beslut om ny inriktning för försvaret (prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292) föreslår regeringen att anslaget *Förbandsverksamhet och beredskap* ökas med 63 miljoner kronor 2010. För 2011 och 2012 beräknas anslaget ökas med cirka 333 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen. Medlen ska användas för att ställa om till ett användbart och flexibelt försvar med stående och kontrakterade förband samt för att upprätta en förbandsreserv. Samtidigt minskas anslagen *Forskning och teknikutveckling* och *Fredsfrämjande förbandsinsatser* sammantaget med motsvarande belopp.

Försvarets underrättelsenämnd och Signalspaningsnämnden har till följd av lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet fått utökade uppgifter. Regeringen föreslår därför att anslaget *Nämnder m.m.* ökas med 14 miljoner kronor 2010. För 2011 och 2012 beräknar regeringen att anslaget ökas med 14 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

För den fortsatta avvecklingen av Statens räddningsverk, Krisberedskapsmyndigheten och Styrelsen för psykologiskt försvar föreslår regeringen att anslaget för avvecklingsmyndigheten ökas med 45 miljoner kronor 2010. För 2011 beräknar regeringen att anslaget ökas

med 45 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen. Samtidigt minskas anslaget *Krisberedskap* med 25 miljoner kronor.

Inom ramen för regeringens satsning på åtgärder för att anpassa Sverige till de effekter som följer av ett förändrat klimat, föreslår regeringen att anslaget *Förebyggande åtgärder mot jordskred och andra naturolyckor* ökas med 10 miljoner kronor 2010. För 2011 och 2012 beräknas anslaget ökas med 15 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Slutligen föreslår regeringen att anslaget *Kustbevakningen* ökas med 40 miljoner kronor 2010. Anledningen är främst ökade driftskostnader. För 2011 beräknar regeringen att anslaget ökas med 40 miljoner kronor. Samtidigt minskas anslagen för anskaffning respektive vidmakthållande av materiel med motsvarande belopp.

Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd

I förhållande till vad som tidigare planerats anser regeringen att fördelningen mellan internationellt utvecklingssamarbete och reformsamarbete i Östeuropa bör förändras. Regeringen föreslår därför att anslaget *Biståndsverksamhet* ökas med 303 miljoner kronor 2010. För 2011 och 2012 beräknar regeringen att anslaget ökas med 320 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen. Samtidigt minskas anslaget *Reformsamarbete i Östeuropa* under samma utgiftsområde med motsvarande belopp.

För att finansiera ökade biståndsutgifter för ett nytt program för östligt partnerskap på EU:s gemensamma budget minskas anslaget *Biståndsverksamhet* med 7 miljoner kronor för 2010. För 2011 och 2012 beräknas anslaget minskas med 14 respektive 30 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Utgiftsområde 8 Migration

Regeringen avser att förstärka berörda myndigheters anslag i syfte att effektivisera återvändandearbetet. Anslaget *Migrationsverket* föreslås därför ökas med 40 miljoner kronor 2010. Av dessa medel föreslår regeringen att 10 miljoner kronor överförs till anslaget *Polis-*

organisationen under utgiftsområde 4 Rättsväsendet, för polisens verkställighetsarbete.

I syfte att införa arbetslinjen i mottagandet och ge asylsökande som deltar i praktik eller annan sysselsättning möjlighet att stärka sina ekonomiska förutsättningar bör en aktivitetsbonus införas. Regeringen föreslår därför att anslaget *Ersättningar och bostadskostnader* ökas med 11 miljoner kronor för 2010. För 2011 och 2012 beräknas anslaget ökas med 30 respektive 36 miljoner kronor. Utgifterna är förenliga med OECD:s biståndskommittés (DAC:s) riktlinjer och finansieras genom att anslaget *Biståndsverksamhet* under utgiftsområde 7 Internationellt bistånd minskas med 11 miljoner kronor. För 2011 och 2012 beräknas anslaget minskas med 30 respektive 36 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Migrationsverket ska under tiden asylärendet prövas förbättra kartläggningen av asylsökandes utbildnings- och yrkesbakgrund i syfte att öka möjligheterna till sysselsättning. Regeringen föreslår därför att anslaget *Migrationsverket* ökas med 10 miljoner kronor 2010. Samtidigt minskas anslaget *Kommunersättningar vid flyktingmottagande* under utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet med motsvarande belopp.

Regeringen beräknar att anslaget *Migrationsverket* till följd av ökade ärendevolymer ökas med 225 miljoner kronor 2011 och 165 miljoner kronor 2012 i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Sammantaget föreslår regeringen att anslaget *Migrationsverket* ökas med 40 miljoner kronor 2010. För 2011 och 2012 beräknas anslaget ökas med 225 respektive 165 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Som en konsekvens av ökad effektivitet i återvändandearbetet föreslås anslaget *Utresor för avvisade och utvisade* ökas med 35 miljoner kronor 2010. För 2011 och 2012 beräknas anslaget ökas med 55 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Medlen i de av EU-budgeten finansierade fonderna flyktingfonden och återvändandefonden ökar, vilket innebär att återflödet till Sverige kan ökas. Fonderna stödjer projekt som utvecklar asylprocessen, introduktion och insatser för att hjälpa personer att återvända eller frivilligt återvända från Sverige. Regeringen föreslår därför att anslaget *Från EU-budgeten finansierade insatser för asylsökande och flyktingar* ökas med 40 miljoner kronor för 2010. För 2011

och 2012 beräknar regeringen att anslaget ökas med 70 respektive 60 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg

Regeringen föreslår i denna proposition en särskild satsning på äldreomsorg. Mot bakgrund av detta föreslås att anslaget *Stimulansbidrag och åtgärder inom äldrepolitiken* ökas med 60 miljoner kronor 2010. För 2011 och 2012 beräknas anslaget ökas med 60 respektive 110 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

För att åstadkomma en tydligare och effektivare tillsyn föreslog regeringen i propositionen Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten (prop. 2008/09:160) att ansvaret för tillsyns- och tillståndsverksamhet enligt socialtjänstlagen och LSS från och med 2010 förs över till Socialstyrelsen och där samordnas med tillsynen av hälso- och sjukvården. I samband med detta föreslår regeringen att anslaget *Socialstyrelsen* under detta utgiftsområde ökas med 257 miljoner kronor 2010. För 2011 och 2012 beräknas anslaget ökas med 257 miljoner kronor respektive år i förhållande till beräkningen i vårpropositionen. För detta ändamål föreslår regeringen att verksamhet och 195 miljoner kronor från anslaget *Länsstyrelserna m.m.* under utgiftsområde 1 Rikets styrelse överförs, att anslaget *Kommunalekonomisk utjämning* under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner minskas med 32 miljoner kronor och anslaget *Bidrag till utveckling av socialt arbete m.m.* under detta utgiftsområde minskas med 30 miljoner kronor.

Som en konsekvens av omregleringen av apoteksmarknaden kommer Tandvårds- och läkemedelsförmånsverkets (TLV) arbetsuppgifter att förändras och breddas, vilket innebär nettopersonalförstärkningar, utvecklade IT-system samt ett ökat antal läkemedelsgenomgångar. Regeringen föreslår därför att anslaget *Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket* ökas med 14 miljoner kronor 2010. För 2011 och 2012 beräknas att anslaget ökas med 14 miljoner kronor respektive år i förhållande till beräkningen i vårpropositionen. Samtidigt minskas anslaget *Socialstyrelsen* med motsvarande belopp.

Europaparlamentet och rådet antog 2004 ett direktiv (2004/23/EG) om fastställande av kvalitets- och säkerhetsnormer för bl.a. donation, förvaring och distribution av mänskliga vävnader och celler. Kostnaderna för landstingen för genomförandet i Sverige av de krav direktiven ställer beräknades till 119 miljoner kronor per år under tio år. Dessa medel tillfördes i samband med budgetpropositionen för 2008 till anslaget *Kommunalekonomisk utjämning* under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner. För att åstadkomma en fördelning av medlen baserade på faktiska kostnader i de olika landstingen föreslår regeringen att 74 miljoner kronor överförs från anslaget *Kommunalekonomisk utjämning* till ett nytt anslag, *Bidrag för mänskliga vävnader och celler*, på statsbudgeten 2010.

Regeringen lämnar i denna proposition förslag om ytterligare reformer för ökad tillgänglighet, effektivitet och kvalitet i svensk hälso- och sjukvård. För detta ändamål föreslår regeringen en ökning av anslaget *Bidrag till hälso- och sjukvård* med 103 miljoner kronor 2010. Regeringen beräknar att anslaget ökas med 160 miljoner kronor 2011 och 180 miljoner kronor 2012 i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp

För att förbättra förutsättningarna för skälig bostadsstandard till personer med låg ersättning föreslår regeringen att bostadstillägget till personer med sjuk- eller aktivitetsersättning (BTP) höjs. Till följd av detta föreslår regeringen att anslaget *Aktivitets- och sjukersättningar m.m.* ökas med 360 miljoner kronor 2010. För 2011 och 2012 beräknas anslaget ökas med 360 miljoner kronor för respektive år i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

För att stärka tryggheten för företagare avser regeringen att föreslå åtgärder inom de offentliga trygghetssystemen. Förslagen syftar bland annat till att öka valfriheten för företagare samt att förtydliga och förenkla regelverket. Inom sjukförsäkringssystemet avser regeringen att föreslå minskade egenavgifter till följd av en generell karenstid på 7 dagar samt förbättrade möjligheter för egenföretagare av välja karenstid, förbättrade regler för start av företag, ett nytt

högkostnadsskydd för sjuklönekostnader samt att den särskilda begränsningsregeln för egenföretagare i sjukförsäkringen tas bort. Till följd av detta föreslår regeringen att anslaget *Sjukpenning och rehabiliteringspenning m.m.* ökas med 372 miljoner kronor 2010. För 2011 och 2012 beräknas anslaget ökas med 348 miljoner kronor respektive år i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Genom sjukförsäkringsreformen En reformerad sjukskrivningsprocess för ökad återgång i arbete, (prop. 2007/08:136 bet. 2007/08:SfU12, rskr. 2007/08:225) vidtogs ett antal åtgärder i syfte att effektivisera sjukskrivningsprocessen och öka möjligheterna för sjukskrivna att återgå i arbete. Sedan sjukförsäkringsreformen genomfördes har sjukskrivningsprocessen blivit mer aktiv och insatser görs tidigare för att individernas arbetsförmåga i högre utsträckning ska tas till vara. Detta har gett resultat. Sjukfrånvaron i Sverige har sjunkit sedan reformen trädde ikraft. Sjukförsäkringsreformens resultat måste nu förvaltas och vägarna tillbaka till arbete ska öka.

Sjukförsäkringsreformen innebar bland annat att antalet dagar med sjukpenning respektive förlängd sjukpenning begränsades. Detta medför att 22 600 individer med förlängd sjukpenning beräknas lämna sjukförsäkringen under 2010 till följd av att deras dagar med sjukpenning tagit slut. Under 2011 och 2012 förväntas 7 500 respektive 7 300 individer lämna sjukförsäkringen av samma anledning. Till följd av detta föreslår regeringen att anslaget *Sjukpenning och rehabilitering m.m.* minskas med 2 064 miljoner kronor 2010. För 2011 och 2012 beräknar regeringen att anslaget minskas med 1 906 respektive 1 776 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

I och med sjukförsäkringsreformen avskaffades även tidsbegränsad sjukersättning och denna ersättning håller nu på att fasas ut. Till följd av detta beräknas 31 800 individer med tidsbegränsad sjukersättning lämna sjukförsäkringen under 2010. Under 2011 och 2012 förväntas 19 000 respektive 2 100 individer lämna sjukförsäkringen av samma anledning. Till följd av detta föreslår regeringen att anslaget *Aktivitets- och sjukersättning m.m.* minskas med 2 288 miljoner kronor 2010. För 2011 och 2012 beräknar regeringen att anslaget minskas med 5 048 respektive 5 692 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Sammantaget innebär detta minskade utgifter med 4 352 miljoner kronor 2010, 6 954 miljoner kronor samt 7 468 miljoner kronor till följd av preciserade beräkningar av sjukförsäkringsreformen.

Regeringen föreslår att de personer som lämnar sjukförsäkringen på grund av att deras dagar med sjukpenning eller tidsbegränsad sjuk- och aktivitetsersättning tagit slut ska ges ett särskilt stöd från Arbetsförmedlingen för att kunna återgå i arbete. Regeringen föreslår en rad åtgärder för att stärka gruppens möjlighet till arbete. För detta ändamål föreslås resurser inom utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv.

I ett fåtal fall kommer det inte vara möjligt för en försäkrad att delta i verksamhet vid Arbetsförmedlingen. Detta kan t.ex. gälla om personen vårdas ineliggande på sjukhus eller på annat sätt får omfattande vård i hemmet eller via sjukvården. Regeringen anser att i sådana fall ska ytterligare tid inom sjukförsäkringen kunna medges. I detta sammanhang föreslår regeringen också inom arbetsmarknadspolitiken att personer som deltar i arbetsmarknadspolitiska program ska skrivas ut från programmet efter en månads sjukfrånvaro. Vidare föreslås i samband med detta att en person som blir sjukskriven från ett arbetsmarknadspolitiskt program ska bedömas i relation till detta eller ett likvärdigt program när arbetsförmågan prövas. Till följd av dessa förslag samt ett visst återflöde till sjukpenning föreslår regeringen att anslaget *Sjukpenning och rehabilitering m.m.* ökas med 730 miljoner kronor 2010. För 2011 och 2012 beräknar regeringen att anslaget ökas med 885 respektive 1 002 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen. Därutöver föreslås att Försäkringskassans anslag ökas med 17 miljoner kronor 2010. För 2011 och 2012 beräknas anslaget ökas med 2 miljoner kronor respektive år till följd av den administrativa hanteringen av förslaget om att i vissa fall medge ytterligare tid inom sjukförsäkringen.

Sammantaget innebär detta ökade utgifter till följd av förstärkta insatser till personer som lämnar sjukförsäkringen med 747 miljoner kronor 2010, 887 miljoner kronor 2011 och 1 004 miljoner kronor 2012.

Trots rationaliseringsprogrammen på Försäkringskassan, motsvarande 450 miljoner kronor från 2009 och ytterligare 300 miljoner kronor från 2010, finns ett behov av en nödvändig anpassning till de givna ekonomiska ramarna

samtidigt som god kvalitet i handläggning och service till medborgarna möjliggörs. Regeringen föreslår därför att anslaget *Försäkringskassan* ökas med 600 miljoner kronor för 2010. För 2011 och 2012 beräknar regeringen att anslaget ökas med 600 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Med anledning av den proposition med förslag som påskyndar arbetsmarknads-etableringen för nyanlända flyktingar och andra skyddsbehövande samt deras anhöriga som regeringen avser att lämna till riksdagen under hösten 2009, föreslår regeringen att anslaget *Försäkringskassan* ökas med 35 miljoner kronor 2010.

Utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom

En ny pensionsmyndighet ska inrättas den 1 januari 2010. Riksdagen har godkänt att Premiepensionsmyndigheten (PPM) avvecklas i samband med utgången av 2009 (prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:FiU2, rskr. 2008/09:147). PPM:s verksamhet och de delar av Försäkringskassan som avser pensionshantering ska föras över till den nya pensionsmyndigheten.

Den nya myndigheten skapas i syfte att på ett bättre sätt tillgodose medborgarnas behov av kunskap och information i frågor rörande ålderspensioner. Pensionsmyndigheten kommer att ansvara för i princip alla pensionsfrågor som staten ansvarar för. Det innebär att myndigheten utöver ålderspension i form av inkomstpension, tilläggs-pension, premiepension och garanti-pension, även ska hantera frågor om efterlevandepension och äldreförsörjningsstöd samt bostadstillägg kopplade till dessa förmåner.

Regeringen föreslår därför att ett nytt anslag förs upp på statsbudgeten 2010 som anvisas 390 miljoner kronor. Verksamhet flyttas från Försäkringskassan, vars anslag minskas med motsvarande belopp. Dessutom föreslår regeringen att anslaget *Pensionsmyndigheten* ökas med 72 miljoner kronor för 2010. För 2011 och 2012 beräknar regeringen att anslaget ökas med 44 respektive 28 miljoner kronor.

Utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn

För att stärka tryggheten för företagare avser regeringen att föreslå åtgärder inom de offentliga trygghetssystemen. Förslagen syftar bland annat till att öka valfriheten för företagare samt att förtydliga och förenkla regelverket. Inom utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn avser regeringen föreslå att egenföretagares årsarbetstid vid uttag av tillfällig föräldrapenning ska vara 260 dagar och utges i högst fem dagar under en sjudagarsperiod. På det sättet likställs villkoren för egenföretagare så långt som möjligt med dem för anställda, vilket kommer att innebära högre ersättning för de flesta egenföretagare. Regeringen avser även att föreslå vissa förändringar av egenföretagares sjukpenninggrundande inkomst (SGI), vilket också får effekter för föräldraförsäkringen. De nya reglerna avses gälla från och med den 1 juli 2010.

Till följd av detta föreslår regeringen att anslaget *Föräldraförsäkring* ökas med 46 miljoner kronor 2010. För 2011 och 2012 beräknas anslaget ökas med 60 miljoner kronor respektive år i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet

Som en del i regeringens fortsatta satsning på jämställdhet beräknar regeringen att anslaget *Särskilda jämställdhetsåtgärder* ökas med 35 miljoner kronor 2011 och 2012 i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

För antidiskrimineringsbyråer föreslår regeringen att anslaget *Åtgärder mot diskriminering och rasism* ökas med 10 miljoner kronor 2010. För 2011 och 2012 beräknas anslaget ökas med 10 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Regeringen avser att under hösten 2009 lämna en proposition till riksdagen med förslag som påskyndar arbetsmarknadsetableringen för nyanlända flyktingar och andra skyddsbehövande samt deras anhöriga. Den reform som föreslås innebär bl.a. att staten tar ett större ansvar för nyanländas etablering. Arbetsförmedlingen ska enligt lagförslaget ha ett samordnande ansvar för att påskynda den

nyanländes etablering. En statlig ekonomisk ersättning till den nyanlände som villkoras med aktivt deltagande i aktiviteter föreslås införas och administreras av Försäkringskassan. En ny aktör, etableringslots, föreslås införas. Förslagen avses träda i kraft 1 december 2010. För dessa ändamål föreslår regeringen att två nya anslag, *Etableringsersättning till vissa nyanlända invandrare* och *Ersättning till etableringslotsar och insatser för nyanlända invandrare*, förs upp på statsbudgeten 2010. Regeringen föreslår att anslaget för etableringsersättning anvisas 7 miljoner kronor för 2010. För 2011 och 2012 beräknas anslaget uppgå till 547 miljoner kronor respektive 1 168 miljoner kronor. Anslaget för ersättning till etableringslotsar anvisas 10 miljoner kronor för 2010. För 2011 och 2012 beräknas anslaget uppgå till 320 miljoner kronor respektive 360 miljoner kronor. Samtidigt minskas anslaget *Kommunersättningar vid flyktingmottagande* med motsvarande belopp.

Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv

Arbetsmarknadspolitikens viktigaste uppgift är för närvarande att förhindra att fler människor står utan arbete under lång tid. För att förhindra att arbetslösheten fastnar på en hög nivå föreslår regeringen en förstärkning under 2010 med fler platser inom arbetspraktik och praktisk kompetensutveckling, fler platser inom coachning i Arbetsförmedlingens regi, fler i arbetsmarknadsutbildning, fler ungdomar i studiemotiverande utbildning samt en ny aktiveringsinsats, Lyft, inom statliga och kommunala verksamheter samt ideella organisationer med viss verksamhet. Ovanstående satsning på den aktiva arbetsmarknadspolitikerna uppgår totalt till 3 890 miljoner kronor under 2010 och består av ökade resurser för aktivitetsstöd med 2 792 miljoner kronor, ökade resurser för kostnader för arbetsmarknadspolitiska program med 498 miljoner kronor samt ökade resurser till Arbetsförmedlingen med 600 miljoner kronor. Detta är möjligt genom att kostnaderna för delar av de arbetsmarknadspolitiska insatserna blir 2 543 miljoner kronor lägre 2010 jämfört med vad regeringen tidigare beräknat. Dessutom innebär ovanstående satsning att utgifterna för arbetslöshetsförsäkringen minskar med 1 242 miljoner kronor.

Med anledning av förslagen föreslår regeringen att anslaget *Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser* för 2010 minskas med 2 045 miljoner kronor. Vidare föreslår regeringen att anslaget *Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd* för 2010 ökas med 1 550 miljoner kronor. För att kunna bibehålla kvaliteten i Arbetsförmedlingens verksamhet i en situation när arbetslösheten förväntas stiga kraftigt föreslår regeringen också att anslaget *Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader* ökas med 600 miljoner kronor för 2010.

I samband med sjukförsäkringsreformen avskaffades den tidsbegränsade sjukersättningen och det maximala antalet dagar med sjukpenning respektive förlängd sjukpenning begränsades. Till följd av detta beräknas totalt 54 400 individer lämna sjukförsäkringen under 2010 på grund av att deras dagar med sjukpenning eller tidsbegränsad sjukersättning tar slut. Regeringen föreslår därför en rad olika åtgärder för att öka möjligheterna till en återgång i arbete för denna grupp. I syfte att säkerställa att ett särskilt stöd från Arbetsförmedlingen ges införs en nytt arbetsmarknadspolitiskt introduktionsprogram. Introduktionen kan som längst vara i tre månader och syftar till att kartlägga individens förutsättningar och behov av stöd. Efter att introduktionsprogrammet är avslutat föreslås en möjlighet till att direkt kvalificera sig till jobb- och utvecklingsgarantin alternativt jobbgarantin för ungdomar. För att förbättra möjligheterna att få ett arbete för de personer inom denna grupp som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga föreslår regeringen att resurserna till personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga ökas.

Regeringen föreslår också förändringar för att underlätta för personer som lämnar sjukförsäkringen på grund av att deras dagar med sjukpenning eller tidsbegränsad sjukersättning tagit slut att bli medlemmar i en arbetslöshetskassa och att kunna få inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning. Dels föreslås den överhoppningsbara tiden i arbetslöshetsförsäkringen förlängas från fem till tio år för personer som varit frånvarande från arbetsmarknaden på grund av styrkt sjukdom. Dels föreslås att en före detta medlem i en arbetslöshetskassa, som fått sjukpenning eller tidsbegränsad sjukersättning under maximalt

antal dagar och som återinträder i en arbetslöshetskassa, under vissa förutsättningar ska kunna få rätt till ersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen redan efter tre månaders medlemskap.

Regeringen aviserar också en förändring i reglerna för sjukfrånvaro i de arbetsmarknadspolitiska programmen. Personer som deltar i arbetsmarknadspolitiska program ska som längst få vara sjukfrånvarande en månad. Därefter ska de skrivas ut från sin aktivitet på Arbetsförmedlingen. De personer som lämnat introduktionsprogrammet, jobb- och utvecklingsgarantin eller jobbgarantin för ungdomar på grund av sjukdom ska ha möjlighet att efter tillfrisknandet återinträda i samma program som han/hon lämnade.

Till följd av dessa samlade förslag för att öka vägarna tillbaka till arbete för de personer som lämnar sjukförsäkringen på grund av att deras dagar med sjukpenning eller tidsbegränsad sjukersättning tagit slut föreslår regeringen att anslaget *Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader* ökas med 405 miljoner kronor 2010. För 2011 och 2012 beräknar regeringen att anslaget ökas med 590 respektive 566 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen. Anslaget *Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd* föreslås ökas med 2 002 miljoner kronor 2010. För 2011 och 2012 beräknar regeringen att utgifterna på anslaget ökas med 2 954 respektive 2 948 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen. Vidare föreslår regeringen att anslaget *Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser* ökas med 84 miljoner kronor 2010. För 2011 och 2012 beräknar regeringen att utgifterna på anslaget ökas med 439 respektive 917 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen. Regeringen föreslår slutligen att anslaget *Lönebidrag och Samhall m.m.* ökas med 503 miljoner kronor 2010. För 2011 och 2012 beräknar regeringen att anslaget ökas med 1 263 respektive 1 528 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Sammantaget innebär detta ökade utgifter till följd av de förstärkta insatserna till personer som lämnar sjukförsäkringen med 2 994 miljoner kronor 2010, 5 246 miljoner kronor 2011 och 5 959 miljoner kronor 2012.

För att förtydliga och stärka tryggheten för företagare föreslår regeringen ett antal åtgärder inom de sociala trygghetssystemen. På arbets-

marknadsområdet föreslås bland annat att en företagare som lägger ned företaget inom 24 månader bör, om det är mer förmånligt, kunna få sin arbetslöshetsersättning baserad på inkomster av tidigare anställning i stället för på inkomster från sin verksamhet. Vidare föreslås att skyddet bör stärkas för personer som fortsätter att driva företag även när lönsamheten försämras, genom att arbetslöshetsersättningen baseras på den senaste taxeringen eller, om det är mer förmånligt, på de två år som föregår inkomståret i den senaste taxeringen. Med anledning av dessa förslag föreslår regeringen att anslaget *Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd* ökas med 36 miljoner kronor 2010. För 2011 och 2012 beräknas anslaget ökas med 72 miljoner kronor respektive år.

Med anledning av den proposition med förslag för att påskynda arbetsmarknads-etableringen för nyanlända flyktingar och andra skyddsbehövande samt deras anhöriga som regeringen avser att lämna till riksdagen under hösten 2009, föreslår regeringen att anslaget *Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader* för 2010 ökas med 93 miljoner kronor.

Utgifterna på anslaget *Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd* minskar med 39 miljoner kronor från och med 2009 genom att regeringen ändrat utformningen av bidraget för att utjämna de administrativa kostnaderna vid arbetslöshetskassorna i enlighet med vad som aviserades i budgetpropositionen för 2009. Efter att hänsyn tagits till ett antal överföringar till andra anslag samt utgiftsökningar till följd av förslaget om överhoppningsbar tid för familje- och jourhemsföräldrar, ikraftträdandet av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 samt anpassningen av Nordiska konventionen, föreslår regeringen att anslaget *Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd* minskas med 27 miljoner kronor 2010. För 2011 och 2012 beräknas anslaget minskas med 26 miljoner kronor respektive år jämfört med beräkningen i vårpropositionen.

Utgiftsområde 15 Studiestöd

Regeringens förslag om en tillfällig satsning på fler utbildningsplatser 2010 och 2011 innebär bl.a. 10 000 fler utbildningsplatser på universitet och högskolor. Som en följd av behovet av studiemedel för dessa platser föreslår regeringen

att anslagen *Studiemedel m.m.* och *Studiemedelsräntor m.m.* ökas med 357 miljoner kronor 2010. För 2011 beräknar regeringen att anslagen ökas med 354 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Vidare föreslår regeringen att antalet platser inom yrkeshögskolan ökar med 3 000 från hösten 2010 och för 2011. Regeringen föreslår därför att anslagen *Studiemedel m.m.* och *Studiemedelsräntor m.m.* ökas med 52 miljoner kronor 2010. För 2011 beräknar regeringen att anslagen ökas med 104 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Dessutom föreslår regeringen att antalet platser inom kommunal vuxenutbildning ökas med cirka 10 000 platser per år 2010 och 2011. Satsningen avser främst fler platser inom yrkesinriktad gymnasial vuxenutbildning (yrkesvux), men även i viss omfattning platser för behörighetsgivande teoretiska kurser. Som en följd av behovet av studiemedel för dessa platser föreslår regeringen att anslagen *Studiemedel m.m.* och *Studiemedelsräntor m.m.* ökas med 580 miljoner kronor 2010. För 2011 beräknar regeringen att anslagen ökas med 360 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Regeringen avser att föreslå riksdagen att införa studieavgifter för tredjelandsstudenter fr.o.m. hösten 2011. Till följd av detta frigörs utbildningsplatser för svenska och EES-studenter motsvarande cirka 4 500 platser 2012. Regeringen beräknar därför att anslagen *Studiemedel m.m.* och *Studiemedelsräntor m.m.* ökas med 162 miljoner kronor 2012.

För att ge de studerande en förbättrad ekonomisk situation föreslår regeringen att studiemedlens totalbelopp ska höjas från den 1 januari 2010. Totalbeloppet för heltidsstudier höjs med 431 kronor per studiemånad. Inom ramen för denna höjning ökas det s.k. generella bidraget med 40 kronor och det s.k. högre bidraget med 75 kronor per studiemånad. Regeringen föreslår därför att anslagen *Studiemedel m.m.* och *Studiemedelsräntor m.m.* ökas med cirka 131 miljoner kronor 2010. För 2011 och 2012 beräknar regeringen att anslagen ökas med 148 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

I syfte att ge de studerande ökade möjligheter att förbättra sin ekonomi genom inkomster utöver studiemedlen föreslår regeringen att det s.k. fribeloppet höjs med 30 000 kronor per

kalenderår från den 1 januari 2011. Regeringen beräknar därför att anslagen *Studiemedel m.m.* och *Studiemedelsräntor m.m.* ökas med 50 miljoner kronor 2011 respektive 2012 i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Slutligen avser regeringen att höja expeditions- och påminnelseavgifterna från den 1 januari 2010. Dessa avgiftsinkomster disponeras av Centrala studiestödsnämnden och beräknas efter höjningen öka med cirka 100 miljoner kronor per år. Regeringen föreslår därför att anslaget *Centrala studiestödsnämnden m.m.* minskas med 100 miljoner kronor 2010. För 2011 och 2012 beräknar regeringen att anslaget minskas med 100 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning

Konjunkturen är svag och ungdomskullarna ökar framöver. Det reguljära utbildningssystemet är ett viktigt verktyg för att mildra effekten av ökad arbetslöshet. Mot denna bakgrund föreslår regeringen en tillfällig satsning på 21 500 utbildningsplatser 2010 och 23 000 platser aviserats för 2011.

Den tillfälliga satsningen innebära bl.a. 10 000 fler utbildningsplatser per år på universitet och högskolor 2010 och 2011. Regeringen föreslår därför att anslagen för grundutbildning ökas med 700 miljoner kronor 2010. För 2011 beräknar regeringen att anslagen ökas med 700 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Samtidigt beräknas grundutbildningsanslagen minskas 2011 med 111 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen på grund av att studieavgifter för tredje-landsstudenter införs. För 2012 beräknas anslagen vara oförändrade och fungerar därmed som en nedtrappning av den tillfälliga utbildningssatsningen, eftersom utrymmet på anslagen för att anta fler svenska studenter och studenter från EES-länder ökar med motsvarande cirka 4 500 platser.

Den omfördelning av utbildningsplatser som föreslogs i propositionen Åtgärder för jobb och omställning (prop. 2008/09:97) föreslås nu permanentas. Det innebär att 93 miljoner kronor omfördelas mellan lärosätenas anslag för grundutbildning fr.o.m. 2010. Fr.o.m. 2012

beräknas ytterligare 38 miljoner omfördelas mellan lärosäten för att utnyttja platserna mer effektivt (se prop. 2009/10:1 utg.omr. 16).

Vidare föreslår regeringen att antalet platser inom yrkeshögskolan ökas med 3 000 platser fr.o.m. hösten 2010. Utbildningarna bör i huvudsak begränsas till att vara som längst ettåriga. Regeringen föreslår därför att anslaget *Statligt stöd för vuxenutbildning* ökas med 94 miljoner kronor 2010. För 2011 beräknar regeringen att anslaget ökas med 190 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Slutligen föreslår regeringen att antalet platser inom den kommunala vuxenutbildningen ökas med cirka 10 000 per år 2010 och 2011. Satsningen avser främst fler platser inom yrkesvux, men även i viss omfattning platser för behörighetsgivande teoretiska kurser. Som en följd av detta föreslår regeringen att anslaget *Statligt stöd för vuxenutbildning* ökas med 500 miljoner kronor 2010. För 2011 beräknar regeringen att detta anslag ökas med 500 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

I denna proposition föreslås fördelningen av de medel som presenterades i forsknings- och innovationspropositionen hösten 2008 (prop. 2008/09:50). Medel för 2009 har fördelats. Berörda anslag föreslås nu ökas 2010. Anslaget *Särskilda utgifter för universitet och högskolor m.m.* föreslås därför minskas med drygt 1 600 miljoner kronor. Av dessa medel föreslås 500 miljoner kronor fördelas på anslag till lärosäten och Vetenskapsrådet för satsningar på strategiska områden och drygt 1 000 miljoner kronor till lärosätenas anslag för forskning och forskarutbildning. Dessutom föreslås anslaget *Särskilda utgifter för universitet och högskolor m.m.* minskas med 375 miljoner motsvarande de forskningsmedel som anslogs i budgetpropositionen för 2007 och vars närmare fördelning presenterades i forsknings- och innovationspropositionen. Av dessa medel fördelas 243 miljoner kronor till Vetenskapsrådet, 50 miljoner kronor till lärosätena och fyra miljoner till Polarforskningssekreteriatet. Regeringen beräknar att anslagen till forskning och utveckling för strategiska satsningar fortsätter att ökas med ytterligare 300 miljoner kronor 2011 och 500 miljoner kronor 2012.

Anslaget *Särskilda utgifter för universitet och högskolor m.m.* föreslås även minskas med

35 miljoner 2010 och 2011 för Sveriges deltagande i bäraketprogrammet Ariane.

Regeringen föreslår en satsning på vidareutbildning av obehöriga lärare och beräknar därför att anslaget *Särskilda utgifter för universitet och högskolor m.m.* ökas med 28 miljoner kronor 2011 och med 50 miljoner kronor 2012 i förhållande till beräkningen i vårpropositionen. Samtidigt beräknas anslaget *Fortbildning av lärare och förskolepersonal* minskas 2011 med motsvarande belopp.

Regeringen bedömer att ytterligare insatser kommer att behövas för att stärka läraryrkets status och utbildningens kvalitet. För detta ändamål beräknas anslaget *Utveckling av skolväsende, förskoleverksamhet och skolbarnomsorg* ökas med cirka 52 miljoner kronor 2011 och med 50 miljoner kronor 2012 i förhållande till beräkningen i vårpropositionen. Samtidigt beräknas anslaget *Fortbildning av lärare och förskolepersonal* minskas med cirka 52 miljoner kronor 2011.

För att förbereda vissa viktiga reformer, som reformeringen av gymnasieskolan, införandet av en ny betygsskala och nya kursplaner, föreslår regeringen att anslaget *Utveckling av skolväsende, förskoleverksamhet och skolbarnomsorg* ökas med 97 miljoner kronor. Anslaget beräknas ökas med 94 miljoner kronor 2011 och med 34 miljoner kronor 2012 i förhållande till beräkningen i vårpropositionen. Samtidigt föreslås och beräknas anslaget *Fortbildning av lärare och förskolepersonal* minskas 2010 och 2011 med 94 respektive 97 miljoner kronor.

Med anledning av återetableringen av statliga specialskolor samt möjligheten till ytterligare skolgång för vissa elever i specialskolan föreslår regeringen att anslaget *Specialpedagogiska skolmyndigheten* ökas med 22 miljoner kronor 2010. För 2011 och 2012 beräknas anslaget ökas med 22 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen. Samtidigt minskas anslaget *Utveckling av skolväsende, förskoleverksamhet och skolbarnomsorg* med motsvarande belopp.

Utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid

Regeringen föreslår en utbyggnad av satsningen Skapande skola så att även årskurserna 4 till 6 omfattas. Med anledning av detta föreslår regeringen att anslaget *Skapande skola* ökas med 54 miljoner kronor 2010 till totalt 112 miljoner

kronor. För 2011 och 2012 beräknas anslaget ökas med 54 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

En rad förändringar avses genomföras inom anslaget *Bidrag till allmän kulturverksamhet, utveckling samt internationellt kulturutbyte och samarbete*. Bland annat föreslås en satsning på centrumbildningar och fr.o.m. 2011 att en ny bidragsordning, Kulturbryggan, inrättas. Regeringen föreslår att anslaget ökas med 5 miljoner kronor 2010. För 2011 och 2012 beräknas anslaget ökas med 36 respektive 31 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Regeringen föreslår därutöver en rad omprioriteringar inom kulturområdet. Den största omprioriteringen avser en generell neddragning av ett stort antal anslag med 1,5 procent vilket motsvarar drygt 46 miljoner kronor 2010.

Riksdagen har beslutat i enlighet med regeringens förslag om framtida statlig finansiering av svensk idrott (prop. 2008/09:126, bet. 2008/09 KrU8, rskr. 2008/09:243). Det innebär att det bidrag till svensk idrott som beräknas som en andel av det totala överskottet från AB Svenska Spel upphör och ersätts av ett stabilt och förutsägbart bidrag inom ramen för ett förhöjt statsanslag. Motsvarande princip ska gälla för den andel av det totala överskottet från Svenska Spel som tillfaller ungdomsorganisationerna. Även det generella spelbidraget till idrottsrörelsen ska ingå i statsanslaget till idrotten. Av denna anledning föreslår regeringen att anslaget *Stöd till idrotten* ökas med 760 miljoner kronor 2010. För 2011 och 2012 beräknas anslaget ökas med 760 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen. Den förändrade budgeteringen av idrottsstödet föranleder en teknisk justering av utgiftstaket. För 2011 och 2012 beräknas anslaget *Bidrag till internationell och nationell ungdomsverksamhet* ökas av samma anledning med 165 miljoner kronor respektive år i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Som en följd av regeringens satsning på jämställdhet beräknas anslaget *Bidrag till riksdagspartiers kvinnoorganisationer* ökas med 15 miljoner kronor 2011 och 2012 i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Som en del av regeringens satsning på den ideella sektorn föreslås ett tioårigt forskningsprogram om det civila samhället. För detta ända-

mål föreslår regeringen att 23 miljoner kronor anvisas på ett nytt anslag på statsbudgeten 2010. För 2011 och 2012 beräknas anslaget uppgå till 24 miljoner kronor respektive 23 miljoner kronor. Samtidigt minskas bl.a. anslaget *Bidrag till folkbildningen*.

För att stödja en världsjamboree, som är ett stort internationellt scoutläger, i Sverige 2011 föreslår regeringen att anslaget *Bidrag till nationell och internationell ungdomsverksamhet* temporärt ökas med 15 miljoner kronor 2010.

Utgiftsområde 19 Regional tillväxt

Medelstilledningen inom anslaget *Europeiska regionala utvecklingsfonden perioden 2007-2013* bör, utan påverkan på prognostiserade utgifter, anpassas efter de bedömningar som kan göras kring när utgifterna faktiskt uppkommer på anslaget. Regeringen föreslår därför att anslaget ökas med 25 miljoner kronor 2010. För 2011 och 2012 beräknas anslaget ökas med 50 miljoner kronor respektive minskas med 106 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen. Föreslagna justeringar är av budgetteknisk karaktär (se prop. 2009/10:1 utg.omr. 19, avsnitt 2.8.3).

Utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård

Sveriges klimatmål innebär att utsläppen för de verksamheter som inte omfattas av EU:s utsläppshandelssystem ska minska med 40 procent till 2020 jämfört med 1990. En tredjedel av klimatmålet ska uppfyllas med flexibla mekanismer och regeringen bedömer att det krävs ytterligare anslagsmedel för att nå målet. Anslaget *Internationella klimatinvesteringar* beräknas därför ökas med 200 miljoner kronor 2012 i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Förutom insatser för att minska utsläppen av växthusgaser behövs åtgärder för att anpassa samhället till de klimatförändringar som oundvikligen kommer att ske. För att finansiera vissa förebyggande och kunskaphöjande insatser för att begränsa effekterna av klimatförändringarna uppfördes anslaget *Klimatanpassning* på statsbudgeten för 2009. Under anslaget finansieras bl.a. undersökningar av ras-

och skredrisker i Göta Älvdalen, utvecklandet av en ny höjddatabas samt länsstyrelsernas regionala samordningsansvar för klimatanpassning. För att fullfölja dessa insatser beräknar regeringen att anslaget ökas med 75 miljoner kronor 2012 i förhållande till beräkningen i vårpropositionen. Vidare föreslår regeringen att anslaget ökas med 17 miljoner kronor 2010, bland annat för undersökningar av ras- och skredrisker på andra ställen än Göta Älvdalen. För 2011 och 2012 beräknas anslaget ökas med 17 miljoner kronor respektive år i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Sammantaget föreslår regeringen att anslaget *Klimatanpassning* ökas med 17 miljoner kronor 2010. För 2011 och 2012 beräknas anslaget ökas med 17 respektive 92 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

För genomförandet av EG-direktivet om upprättande av en infrastruktur för rumslig information i Europeiska gemenskapen (*Inspire*) i svensk lagstiftning föreslår regeringen att 50 miljoner kronor anvisas på ett nytt anslag på statsbudgeten 2010. För 2011 och 2012 beräknas anslaget *Inspire* uppgå till 50 miljoner kronor respektive år.

I enlighet med forsknings- och innovationspropositionen (prop. 2008/09:50) föreslår regeringen att anslaget *Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande: Forskning* ökas med 12 miljoner kronor 2010. För 2011 och 2012 beräknas anslaget ökas med 12 miljoner kronor respektive år i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

För fortsatt finansiering av havsmiljöövervakningen föreslår regeringen att anslaget *Miljöövervakning m.m.* ökas med 15 miljoner kronor 2010. För 2011 och 2012 beräknas anslaget ökas med 15 miljoner kronor respektive år i förhållande till beräkningen i vårpropositionen. Samtidigt minskas anslaget *Havsmiljö* med motsvarande belopp.

Vidare beräknar regeringen att anslaget *Havsmiljö* ökas med 105 miljoner kronor 2012 för att satsningen på havsmiljön som regeringen presenterade i propositionen En sammanhållen svensk havspolitik (prop. 2008/09:170) ska upprätthållas. Sammantaget föreslår regeringen att anslaget *Havsmiljö* minskas med 15 miljoner kronor 2010. Anslaget beräknas minskas med 15 miljoner kronor 2011 och ökas med 90 miljoner kronor 2012 i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

För att möjliggöra utökad kemikalietillsyn, snabbare handläggning av ansökningar om godkännande av bekämpningsmedel samt säkerställa att Sverige fortsatt kan agera som en av de mest drivande medlemsstaterna i kemikaliarbetet inom EU och internationellt föreslår regeringen att anslaget till Kemikalieinspektionen ökas med 30 miljoner kronor 2010. För 2011 och 2012 beräknas anslaget ökas med 30 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen. Samtidigt minskas anslaget *Sanering och återställning av förorenade områden* med motsvarande belopp.

Regeringen avser att under 2010 presentera en proposition med förslag till ändrad instansordning för vissa mål och ärenden enligt plan- och bygglagen (1987:10) och miljöbalken.

Till följd av detta föreslår regeringen att anslaget *Sanering och återställning av förorenade områden* minskas med 5 miljoner kronor 2010. För 2011 och 2012 beräknas anslaget minskas med 43 respektive 33 miljoner kronor på grund av detta. Samtidigt föreslår och beräknar regeringen att anslagen *Länsstyrelserna m.m.* under utgiftsområde 1 Rikets styrelse och *Sveriges Domstolar* under utgiftsområde 4 Rättsväsendet sammantaget ökas med motsvarande belopp.

Sammantaget föreslår regeringen att anslaget *Sanering och återställning av förorenade områden* minskas med 35 miljoner kronor 2010. För 2011 och 2012 beräknas anslaget minskas med 73 respektive 63 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Utgiftsområde 21 Energi

I propositionen En sammanhållen klimat- och energipolitik – Energi (prop. 2008/09:163, bet. 2008/09:NU25, rskr. 2008/09:301) föreslår regeringen att ett mål om 20 procents effektivare energianvändning till 2020 införs. Med anledning av detta mål, samt för att leva upp till de mål och förpliktelser som följer av EU:s så kallade energitjänstedirektiv, bedömer regeringen att ett program för energieffektivisering bör genomföras.

Programmet bör tillföras sammanlagt 300 miljoner kronor per år under fem år. Regeringen föreslår att det nya programmet för energieffektivisering uppförs som ett nytt anslag på statsbudgeten 2010. Anslaget avser förstärkt

regionalt och lokalt energi- och klimatarbete, särskilt kommuners och landstings arbete med frivilliga energieffektiviseringsavtal, förstärkta insatser för information, rådgivning, teknikupphandling och marknadsintroduktion, nätverksaktiviteter samt införande av ett stödsystem med energikartläggningscheckar. För detta ändamål föreslår regeringen att 270 miljoner kronor anvisas på anslaget *Energieffektiviseringsprogram 2010*. För 2011 och 2012 beräknas anslaget uppgå till 270 miljoner kronor.

I syfte att förstärka arbetet med att främja en ökad energieffektivitet föreslår regeringen att anslaget *Statens energimyndighet* ökas med 30 miljoner kronor 2010. För 2011 och 2012 beräknas anslaget ökas med 30 miljoner kronor respektive år i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Dagens politik för energieffektivisering omfattar åtgärder för bl.a. kommunal energi- och klimatrådgivning, utvecklingsinsatser för länsstyrelsernas energiomställningsarbete, insatser för informations spridning om energieffektiv teknik samt teknikupphandling. För 2012 beräknar regeringen avsätta 140 miljoner kronor för regionala och lokala insatser för energieffektivisering, samt 115 miljoner kronor för insatser för uthållig energianvändning. Detta är en ökning med totalt 255 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Då propositionen En sammanhållen klimat- och energipolitik – Energi (prop. 2008/09:163) bedöms medföra en mängd ytterligare arbetsuppgifter för Statens energimyndighet föreslår regeringen att myndighetens anslag ökas med 50 miljoner kronor för 2010. För 2011 och 2012 beräknas anslaget ökas med 50 miljoner kronor respektive år i förhållande till beräkningen i vårpropositionen. Samtidigt minskas anslaget *Energiforskning* med motsvarande belopp.

Sammantaget föreslås därmed anslaget *Statens energimyndighet* ökas med 80 miljoner kronor 2010. För 2011 och 2012 beräknas anslaget ökas med sammanlagt 80 miljoner kronor respektive år i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Utgiftsområde 22 Kommunikationer

Regeringen avser att omreglera fordonsbesiktningensmarknaden så att oberoende och självständiga organ utför besiktningar i konkurrens. Den omreglerade bilprovningen föreslås genomföras fr.o.m. halvårsskiftet 2010. Idag sköter AB Svensk Bilprovning normgivningsverksamheten, men från och med 2010 tar Transportstyrelsen över detta uppdrag. Därför föreslår regeringen att anslaget *Transportstyrelsen* ökas med cirka 10 miljoner kronor 2010. För 2011 och 2012 beräknar regeringen att anslaget ökas med cirka 10 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen. Samtidigt minskas anslaget *Väghållning* med motsvarande belopp.

Lågkonjunkturen innebär att det finns lediga resurser inom byggsektorn som kan användas för statliga investerings- och underhållsåtgärder inom infrastrukturområdet. De i huvudsak temporära åtgärderna ska i möjligaste mån inriktas på byggnära projekt med god tillgång till byggarbetskraft. Regeringen föreslår därför att anslagen för väghållning samt banhållning ökas med sammanlagt 900 miljoner kronor 2010.

Inom järnvägsområdet innebär tillskotten att redan pågående investeringsobjekt kommer att kunna byggas både snabbare och mer rationellt. På vägsidan finns det ett eftersatt underhåll som kan åtgärdas genom tidigareläggningar av redan planerade insatser. Förstärkta satsningar på infrastrukturunderhåll och investeringar innebär insatser som kan ge jobb redan på relativt kort sikt och de bidrar därför till att dämpa sysselsättningsfallet. Tidigareläggningen innebär att anslaget *Väghållning* kan minskas 2012 och 2013. För 2012 beräknas anslaget minskas med 476 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Anslaget *Från EG-budgeten finansierade stöd till Transeuropeiska nätverk* används för finansiering av de projekt och studier som ingår i det transeuropeiska transportnätverket för investeringar i transportinfrastruktur. Ansökningar gällande väg- och järnvägsprojekt har varit framgångsrika och beviljats mer bidrag än regeringen prognostiserat. Regeringen föreslår därför att anslaget *Från EG-budgeten finansierade stöd till Transeuropeiska nätverk* ökas med 100 miljoner kronor 2010. För 2011 och 2012 beräknas anslaget ökas med 100 miljoner

kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Med anledning av den nya myndighetsstrukturen avvecklas Vägverket, Banverket och Statens institut för kommunikationsanalys den 31 mars 2010. Därefter bildas två nya myndigheter, Trafikverket och Trafikanalys, som finansieras inom motsvarande anslagsram. Myndighetsomorganisationen förväntas medföra effektiviseringar på motsvarande 78 respektive 150 miljoner kronor 2011 och 2012. En del av besparingen beräknas återföras till utgiftsområdet och utgöra ett tillskott till infrastrukturområdet. Tillskotten beräknas till 28 respektive 50 miljoner kronor för 2011 och 2012. Medlen kommer att fördelas lika mellan anslagen för banhållning respektive väghållning.

Utgifterna för upphandling av betaltjänster för äldre personer och personer med funktionsnedsättning på landsbygden har blivit högre än tidigare beräknat. Anslaget *Grundläggande betaltjänster* föreslås därför ökas med 22 miljoner kronor 2010. För 2011 och 2012 beräknas anslaget ökas med 22 respektive 10 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Regeringen har för avsikt att överföra delar av verksamheten vid Luftfartsverket till aktieföretagsform. Av det skälet bör det i dag gällande systemet där Luftfartsverket bidrar med medel för att täcka underskotten vid de icke statliga flygplatserna upphöra. Mot den bakgrunden föreslår regeringen att anslaget *Driftbidrag till icke-statliga flygplatser* ökas med 22 miljoner kronor 2010. För 2011 och 2012 beräknas anslaget ökas med 22 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen. Samtidigt minskas anslagen för väghållning respektive banhållning med sammanlagt cirka 22 miljoner kronor.

Utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel

Med anledning av regeringens forsknings- och innovationsproposition Ett lyft för forskning och innovation (prop. 2008/09:50, bet. 2008/09:UbU4, rskr. 2008/09:160) föreslår regeringen att anslaget *Sveriges lantbruksuniversitet* ökas med 74 miljoner kronor 2010. För 2011 och 2012 beräknar regeringen att anslaget ökas med 76 respektive 87 miljoner

kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Under de kommande åren bedöms ersättningar för viltskador öka. Ersättning betalas ut enligt viltskadeförordningen (2001:724). Mot denna bakgrund föreslår regeringen att anslaget *Ersättningar för viltskador m.m.* ökas med 10 miljoner kronor 2010. För 2011 och 2012 beräknas anslaget ökas med 10 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Regeringen föreslår en femårig satsning på Sverige – det nya matlandet i syfte att marknadsföra Sverige som det nya matlandet i Europa och att förbättra maten i den offentliga sektorn. Till följd av detta föreslår regeringen att anslaget *Konkurrenskraftig livsmedelssektor* ökas med 10 miljoner kronor 2010. För 2011 och 2012 beräknar regeringen att anslaget ökas med 10 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Vidare föreslår regeringen att skatten på handelsgödsel avskaffas den 1 januari 2010. En del av den uppburna skatten har tidigare återförts till jordbruksnäringen. Till följd av att skatten avskaffas bedömer regeringen att den uppburna skatten bör återföras i ytterligare två år. Mot denna bakgrund föreslår regeringen att anslaget *Åtgärder för landsbygdens miljö och struktur* ökas med 200 miljoner kronor 2010. För 2011 beräknas anslaget ökas med 200 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

På grund av den svenska kronans försvagning gentemot euron och för att kompensera för förseningar i utbetalningen av gårdsstödet 2009 föreslår regeringen att anslaget *Gårdsstöd och djurbidrag m.m.* ökas med 1 225 miljoner kronor 2010.

Med anledning av den så kallade hälsokontrollen av den gemensamma jordbrukspolitiken har regeringen beslutat om följdändringar i Sveriges landsbygdsprogram. Hälsokontrollen innebar ökade möjligheter att flytta medel från gårdsstödet till landsbygdsprogrammet. Den obligatoriska överföringen av medel, den så kallade moduleringen, ökade i och med hälsokontrollen. Regeringen föreslår med anledning av detta att anslaget *Från EG-budgeten finansierade åtgärder för landsbygdens miljö och struktur* ökas med 178 miljoner kronor 2010. För 2011 och 2012 beräknar regeringen att anslaget ökas med 178 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

I mars i år beslutade Europeiska rådet om en Europeisk ekonomisk återhämtningsplan. Som en del av denna ökades tillgängliga medel i den Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling med särskilt fokus på bredbandsåtgärder. Regeringen föreslår därför att anslaget *Från EG-budgeten finansierade åtgärder för landsbygdens miljö och struktur* ökas med 48 miljoner kronor för 2010. För 2011 och 2012 beräknar regeringen att anslaget ökas med 48 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen. Regeringen föreslår också att anslaget *Åtgärder för landsbygdens miljö och struktur* minskas med 48 miljoner kronor 2010. För 2011 och 2012 beräknar regeringen att anslaget minskas med 48 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Utöver detta föreslår regeringen att Sverige utnyttjar möjligheten att flytta ytterligare medel från gårdsstödet till landsbygdsprogrammet. Regeringen föreslår därför att anslaget *Från EG-budgeten finansierade åtgärder för landsbygdens miljö och struktur* ökas med 81 miljoner kronor 2010. För 2011 och 2012 beräknar regeringen att anslaget ökas med 81 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Sammantaget innebär detta att regeringen föreslår att anslaget *Från EG-budgeten finansierade åtgärder för landsbygdens miljö och struktur* ökas med 308 miljoner kronor 2010. För 2011 och 2012 beräknas anslaget ökas med 308 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Utgiftsområde 24 Näringsliv

Regeringen anser att det är centralt att stärka entreprenörskap och företagande för grupper som är underrepresenterade och i sektorer där potentialen för ett ökat företagande är stor. Därför föreslår regeringen att satsningen på kvinnors företagande bör fortsätta också under 2010. Regeringen föreslår därför att anslaget *Näringslivsutveckling m.m.* ökas med 100 miljoner kronor 2010. Dessutom avser regeringen genomföra insatser för kulturella och kreativa näringar samt innovationsinsatser för unga. Vidare bör ett nationellt välfärdsutvecklingsråd för att bland annat understödja entreprenörskap inom vård och omsorg skapas.

Sammantaget föreslår regeringen med anledning av ovanstående att anslaget *Näringslivs-*

utveckling m.m. ökas med 150 miljoner kronor under 2010. För 2011 och 2012 beräknar regeringen att anslaget ökas med 50 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

För att ytterligare stärka regeringens arbete med att marknadsföra Sverige som turistland utomlands föreslår regeringen att anslaget *Visit Sweden* ökas med 50 miljoner kronor 2010. För 2011 och 2012 beräknar regeringen att anslaget ökas med 50 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

För att möjliggöra Sveriges deltagande i European Space Agencys bäraketprogram Ariane föreslår regeringen att anslaget *Rymdverksamhet* ökas med 96 miljoner kronor 2010. För 2011 beräknar regeringen att anslaget ökas med 86 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen. Samtidigt minskas anslaget *Verket för Innovationssystem: Forskning och utveckling* under detta utgiftsområde samt anslaget *Särskilda utgifter inom universitet och högskolor m.m.* under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.

I enlighet med vad som anfördes i regeringens forsknings- och innovationsproposition Ett lyft för forskning och innovation (prop. 2008/09:50) föreslår regeringen att anslaget *Verket för Innovationssystem: Forskning och utveckling* ökas med 49 miljoner kronor 2010. För 2011 och 2012 beräknar regeringen att anslaget ökas med 49 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

I enlighet med ovannämnda proposition föreslår regeringen att 50 miljoner kronor anvisas på ett nytt anslag på statsbudgeten 2010. För 2011 och 2012 beräknas anslaget *Bidrag till kommersialisering av kunskap och innovation m.m.* uppgå till 50 respektive 75 miljoner kronor.

Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner

För att dämpa fallet i den kommunala sysselsättningen och mildra effekterna av den ekonomiska krisen föreslår regeringen att statsbidragen till kommuner och landsting tillfälligt ökar. Med anledning av detta föreslår regeringen att anslaget *Kommunalekonomisk utjämning* temporärt ökas med 4 miljarder kronor 2010.

Med anledning av de bedömda sammantagna effektiviseringsvinsterna för kommunsektorn av propositionen Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan (prop. 2008/09:199) beräknas anslaget *Kommunalekonomisk utjämning* minskas med 675 miljoner kronor 2012 i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Den nya skollagen som regeringen avser att lägga fram för riksdagen våren 2010 bedöms medföra vissa ekonomiska konsekvenser för kommunsektorn. För att kompensera kommunsektorn för detta beräknas anslaget *Kommunalekonomisk utjämning* ökas med 30 miljoner kronor 2011 och med 60 miljoner kronor 2012, i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Under 2009 har stöd till kommuner för skolgång för barn som avvisas eller utvisas belastat anslaget *Kommunalekonomisk utjämning*. Regeringen föreslår att så sker även under 2010. Detta innebär att regeringen föreslår att anslaget *Kommunalekonomisk utjämning* ökas med 50 miljoner kronor 2010. Samtidigt minskas anslaget *Ersättningar och bostadskostnader* under utgiftsområde 8 Migration med motsvarande belopp.

Till följd av Socialstyrelsens beslut att införa HPV-vaccin i det allmänna barnvaccinationsprogrammet fr.o.m. den 1 januari 2010 föreslår regeringen att kommunerna och landstingen ersätts, i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen med 115 miljoner kronor per år 2010–2012. Regeringen föreslår därför att anslaget *Kommunalekonomisk utjämning* ökas med 115 miljoner kronor 2010. För 2011 och 2012 beräknas anslaget ökas med 115 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Den ändrade bas för kommunal fastighetsavgift som regeringen avser lägga fram förslag om för riksdagen i höst bedöms medföra vissa ekonomiska konsekvenser. Som en följd därav föreslår regeringen att anslaget *Kommunalekonomisk utjämning* minskas med 130 miljoner kronor, vilket motsvarar ökningen i kommunernas intäkter. För 2011 och 2012 beräknas anslaget minskas med 130 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Regeringen föreslår även i denna proposition en reform som syftar till att förbättra pensionärernas disponibla inkomster. Förslaget består av en skattelättnad som beräknas innebära

att kommunernas skatteinkomster minskar med cirka 3 500 miljoner kronor. Regeringen föreslår därför att anslaget *Kommunalekonomisk utjämning* ökas med 3 500 miljoner kronor 2010. För 2011 och 2012 beräknas anslaget till följd av reformen ökas med 3 500 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen. Åtgärden föranleder en teknisk justering av utgiftstaket.

Nettoomslutningen inom utjämningsordningen för pendlare mellan Sverige och Danmark stiger med 283 miljoner kronor från och med 2010. Systemet innebär att staten erhåller en ersättning från Danmark. Regeringen föreslår därför att anslaget *Kommunalekonomisk utjämning* ökas med 283 miljoner kronor 2010. För 2011 och 2012 beräknas anslaget ökas med 283 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Sammantaget innebär detta att regeringen föreslår att anslaget *Kommunalekonomisk utjämning* ökas med 7 707 miljoner kronor 2010. För 2011 och 2012 beräknas anslaget ökas med 3 704 respektive 3 059 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

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 534 miljoner kronor 2010. För 2011 och 2012 beräknar regeringen att anslaget ökas med 549 miljoner kronor respektive år i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Enligt lagen (2008:342) om utjämning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade tillämpas införanderegler 2009 (prop. 2007/08:88, bet. 2007/08:FiU26, rskr. 2007/08:186). Till följd av detta kommer summan av bidragen för utjämningen att överstiga summan av avgifterna. År 2009 var de sammanlagda bidragen närmare 15 miljoner kronor högre än de sammanlagda avgifterna. Regleringen av mellanskillnaden sker med ett års eftersläpning. Regeringen föreslår därför att anslaget *Statligt utjämningsbidrag för LSS-kostnader* ökas med 15 miljoner kronor 2010. Samtidigt minskas anslaget Kommunalekonomisk utjämning med motsvarande belopp.

Tabell 8.10 Föreslagna och aviserade utgiftsförändringar

Föreslagna och aviserade utgiftsreformer och finansieringar i samband med budgetpropositionen i förhållande till 2009 års ekonomiska vårproposition. Endast förändringar som medför anslagsförändringar på minst 10 miljoner kronor redovisas separat under respektive utgiftsområde.

Miljoner kronor		2009	2010	2011	2012
Reformer					
UO 1 Rikets styrelse		79	618	214	220
varav	Regeringskansliets långsiktiga lokalförsörjning		50	54	53
	Biståndsadministration	63	58	58	58
	Anslagsfinansiering av avgiftsbelagd verksamhet vid utlandsmyndigheter		31	31	31
	Utökad diplomatisk närvaro		20	20	20
	Utlandsmyndigheterna: Migrationsrelaterade ärenden		30		
	Utrikesförvaltningen: Lokaler i utlandet		11		
	Finansmarknadskommittén		10	10	10
	Växelkurskompensation		100		
	Allmänna val 2010		275		
	Länsstyrelserna: Ändrad instansordning för PBL- och miljöärenden, från utgiftsområde 4			14	20
UO 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning		18	143	144	44
varav	Anslaget Bidragsfastigheter		100	100	
	Finansinspektionen: Utökade uppgifter		28	28	28
	Statistiska centralbyrån: Urvalsökning i arbetskraftsundersökningen (AKU)		15	14	14
UO 3 Skatt, tull och exekution		15	111	118	118
varav	Kronofogdemyndigheten: Ökad ärendetillströmning	15	65	65	65
	Skatteverket		48	55	55
UO 4 Rättsväsendet		1 422	2 592	3 258	3 542
varav	Polisen	780	1 100	1 500	1 650
	Polisen: Förstärkt arbete med återvändande, från utgiftsområde 8		10		
	Ändrad finansiering av Europol		-12	-12	-12
	Rättsväsendets informationsförsörjning		70	70	70
	Åklagarmyndigheten	20	50	90	130
	Ekobrottsmyndigheten	10	10	15	20
	Sveriges Domstolar	99	150	250	350
	Sveriges Domstolar: Ändrad instansordning för PBL- och miljö mål, från utgiftsområde 20		5	42	33
	Sveriges Domstolar: Ändrad instansordning för PBL- och miljö mål, till utgiftsområde 1			-14	-20
	Rättsliga biträden	200	500	500	500
	Kriminalvården	300	700	800	800
UO 5 Internationell samverkan		0	301	126	126
varav	FN:s ökade ambitioner i fredsbevarande operationer		101	101	101
	Insatser för demokratisering i Ryssland, från utgiftsområde 7		25	25	25
	Växelkurskompensation för bidrag till internationella organisationer		174		

Fortsättning av tabell 8.10 Föreslagna och aviserade utgiftsförändringar

Föreslagna och aviserade utgiftsreformer och finansieringar i samband med budgetpropositionen i förhållande till 2009 års ekonomiska vårproposition. Endast förändringar som medför anslagsförändringar på minst 10 miljoner kronor redovisas separat under respektive utgiftsområde.

		2009	2010	2011	2012
UO 6 Försvar och samhällets krisberedskap		0	46	51	31
varav	Försvarsomställning inklusive förbandsreserv		63	333	333
	Minskad forskning och teknikutveckling		-30	-300	-300
	Fredsfrämjande insatser		-33	-33	-33
	Försvarets underrättelsenämnd och Signalspaningsnämnden: Nya uppgifter avseende tillsyn		14	14	14
	Avveckling av Statens räddningsverk, Krisberedskapsmyndigheten och Styrelsen för psykologiskt försvar		45	45	
	Krisberedskap		-25	-25	
	Klimatanpassning: Åtgärder för att förebygga naturolyckor		10	15	15
	Kustbevakningen: ökade driftkostnader		40	40	
	Anskaffning materiel och anläggningar		-20	-20	
	Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar		-20	-20	
UO 7 Internationellt bistånd		-322	-48	-74	-91
varav	Bistandsverksamhet		303	320	320
	Reformsamarbete i Östeuropa		-303	-320	-320
	Insatser för demokratisering i Ryssland, till utgiftsområde 5		-25	-25	-25
	Aktivitetsbonus för asylsökande, till utgiftsområde 8		-11	-30	-36
	Höjd avräkning för EU-bistånd: Nytt program för östligt partnerskap		-7	-14	-30
UO 8 Migration		259	88	390	324
varav	Migrationsverket: Förstärkt arbete med återvändande		40		
	Medel till polisens återvändandearbete, till utgiftsområde 4		-10		
	Aktivitetsbonus för asylsökande, från utgiftsområde 7		11	30	36
	Migrationsverket: Kartläggning av utbildnings- och yrkesbakgrund, från utgiftsområde 13		10		
	Migrationsverket: Asylprövning			225	165
	Medel för utresor		35	55	55
	Från EU-budgeten finansierade åtgärder		40	70	60
	Skolgång för barn som avvisas eller utvisas, till utgiftsområde 25		-50		
UO 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg		174	264	319	388
varav	Äldreomsorgssatsning		60	60	110
	Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten, från utgiftsområde 9 och utgiftsområde 25		62	62	62
	Bidrag till utveckling av socialt arbete m.m.: Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten		-30	-30	-30
	Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket		14	14	14
	Socialstyrelsen		-14	-14	-14
	Bidrag för mänskliga väpnader och celler, från utgiftsområde 25		74	74	74
	Hälso- och sjukvårdssatsning		103	160	180

Fortsättning av tabell 8.10 Föreslagna och aviserade utgiftsförändringar

Föreslagna och aviserade utgiftsreformer och finansieringar i samband med budgetpropositionen i förhållande till 2009 års ekonomiska vårproposition. Endast förändringar som medför anslagsförändringar på minst 10 miljoner kronor redovisas separat under respektive utgiftsområde.

Miljoner kronor		2009	2010	2011	2012
UO 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp		350	-2 248	-4 767	-5 163
varav	Bostadstillägg till personer med sjuk- eller aktivitetsersättning		360	360	360
	Trygghet för företagare		372	348	348
	Preciserade beräkningar av sjukförsäkringsreformen ¹		-4 352	-6 954	-7 468
	Förstärkta insatser till personer som lämnar sjukförsäkringen		747	887	1 004
	Försäkringskassan	350	600	600	600
	Genomförande av etableringsproposition: Försäkringskassan, från utgiftsområde 13		35		
UO 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom		0	72	44	28
varav	Pensionsmyndigheten		72	44	28
UO 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn		0	46	60	60
	Trygghet för företagare		46	60	60
UO 13 Integration och jämställdhet		0	-643	211	193
varav	Förlängning av jämställdhetsinsatser			35	35
	Bidrag till antidiskrimineringsbyråer		10	10	10
	Etableringsersättning till vissa nyanlända invandrare		7	547	1 168
	Ersättning till lotsar och insatser för vissa nyanlända invandrare		10	320	360
	Kommunersättningar vid flyktmottagande: Etableringspropositionen		-17	-867	-1 528
	Genomförande av etableringsproposition, till utgiftsområde 14		-93		
	Genomförande av etableringsproposition, till utgiftsområde 10		-35		
	Genomförande av etableringsproposition, till utgiftsområde 8		-10		
UO 14 Arbetsmarknad och arbetsliv		1 500	3 212	5 299	6 009
varav	Ökad aktivering		3 890		
	Lägre kostnader för vissa arbetsmarknadspolitiska program		-2 543		
	Indirekta effekter av ökad aktivering		-1 242		
	Förstärkta insatser till personer som lämnar sjukförsäkringen		2 994	5 246	5 959
	Trygghet för företagare: Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd		36	72	72
	Genomförande av etableringsproposition: Arbetsförmedlingen, från utgiftsområde 13		93		
	Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd		-27	-26	-26
UO 15 Studiestöd		0	1 019	916	260
varav	Ökat antal utbildningsplatser i högskolan 2010 och 2011		357	354	
	Ökat antal platser på eftergymnasial yrkesutbildning		52	104	
	Ökat antal platser inom kommunal vuxenutbildning		580	360	
	Ökat antal utbildningsplatser i högskolan 2012				162
	Höjda studiemedel		131	148	148
	Höjt fribelopp			50	50
	CSN får disponera höjda expeditons- och påminnelseavgifter		-100	-100	-100

Fortsättning av tabell 8.10 Föreslagna och aviserade utgiftsförändringar

Föreslagna och aviserade utgiftsreformer och finansieringar i samband med budgetpropositionen i förhållande till 2009 års ekonomiska vårproposition. Endast förändringar som medför anslagsförändringar på minst 10 miljoner kronor redovisas separat under respektive utgiftsområde.

Miljoner kronor		2009	2010	2011	2012
UO 16 Utbildning och universitetsforskning		-35	1 072	1 039	-119
varav	Ökat antal utbildningsplatser		700	700	
	Minskning grundutbildningsanslag 2011 pga. införande av studieavgifter			-111	
	Ökat antal platser på eftergymnasial yrkesutbildning		94	190	
	Ökat antal platser inom kommunal vuxenutbildning (yrkesvux)		500	500	
	Fördelning av medel m.a.a. forsknings- och innovationspropositionen 2008 från anslaget <i>Särskilda utgifter universitet och högskolor m.m.</i>		-1 616	-1 916	-2 416
	Strategiska områden till lärosäten och Vetenskapsrådet		500	800	1 300
	Medel för forskning och forskarutbildning till lärosäten		1 066	1 066	1 066
	Fördelning av forskningsmedel beslutade i budgetpropositionen för 2007 från anslaget <i>Särskilda utgifter universitet och högskolor m.m.</i>		-375	-375	-375
	Vetenskapsrådet samt Polarforskningssekreteriatet		247	247	247
	Medel för forskning och forskarutbildning till lärosäten		50	50	50
	Deltagande i bärraketprogrammet Ariane, till utgiftsområde 24	-35	-35	-35	
	Vidareutbildning av obehöriga lärare			28	50
	Fortbildning av lärare och förskolepersonal			-28	
	Insatser för läraryrket			52	50
	Fortbildning av lärare och förskolepersonal			-52	
	Medel för genomförande av nya gymnasiet, ny betygsskala och nya kursplaner, m.m.		97	94	34
	Fortbildning av lärare och förskolepersonal		-97	-94	
	Specialskolor		22	22	22
	Utveckling av skolväsende, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg		-22	-22	-22
UO 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid		1	820	985	985
varav	Skapande skola för årskurs 4-6		54	54	54
	Kulturbryggan, centrumbildningar m.m.		5	36	31
	Generell neddragning (1,5%)		-46	-46	-46
	Stabilt bidrag till svensk idrott ²		760	760	760
	Stabilt bidrag till ungdomsorganisationer m.m.			165	165
	Stöd till riksdagspolitikernas kvinnoorganisationer			15	15
	Forskningsprogram om det civila samhället		23	24	23
	Folkbildning: Minskning av anslag för forskningsprogram om det civila samhället		-16	-16	-16
	Världsjamboreen 2011		15		
UO 19 Regional tillväxt		0	25	50	-106
varav	Europeiska regionala utvecklingsfonden perioden 2007-2013		25	50	-106

Fortsättning av tabell 8.10 Föreslagna och aviserade utgiftsförändringar

Föreslagna och aviserade utgiftsreformer och finansieringar i samband med budgetpropositionen i förhållande till 2009 års ekonomiska vårproposition. Endast förändringar som medför anslagsförändringar på minst 10 miljoner kronor redovisas separat under respektive utgiftsområde.

Miljoner kronor		2009	2010	2011	2012
UO 20 Allmän miljö- och naturvård		0	74	44	433
varav	Internationella klimatinvesteringar				200
	Klimatanpassning		17	17	92
	Genomförande av Inspire-direktivet		50	50	50
	Forskningsmedel till Formas, från utgiftsområde 16		12	12	12
	Havsmiljöövervakning		15	15	15
	Havsmiljö: Havsmiljöövervakning		-15	-15	-15
	Förlängd havsmiljösatsning				105
	Ökad kemikalietillsyn och bekämpningsmedelsprövning		30	30	30
	Sanering: Ökad kemikalietillsyn och bekämpningsmedelsprövning		-30	-30	-30
	Sanering: Ändrad instansordning PBL- och miljömål, till utgiftsområde 4		-5	-43	-33
UO 21 Energi		0	300	300	555
varav	Energieffektivisering		300	300	555
	Energimyndigheten		50	50	50
	Energiforskning		-50	-50	-50
UO 22 Kommunikationer		1 461	1 019	47	-500
varav	Omreglering fordonsbesiktning	9	10	10	10
	Finansiering fordonsbesiktning (Väghållning)	-9	-10	-10	-10
	Infrastruktur	400	900		-476
	Från EG-budgeten finansierade stöd till Transeuropeiska nätverk	100	100	100	100
	Effektivare myndighetsstruktur			-78	-150
	Återföring (Väg- och Banhållning)			28	50
	Grundläggande betaltjänster		22	22	10
	Driftbidrag till icke statliga flygplatser		22	22	22
	Finansiering Driftbidrag (Väg- och Banhållning)		-22	-22	-22
UO 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel		55	1 786	564	375
varav	Fördelning av medel till SLU fr.o.m. 2010 m.a.a. forsknings- och innovationspropositionen 2008		74	76	87
	Ersättning för viltskador		10	10	10
	Sverige – det nya matlandet		10	10	10
	Återföring av handelsgödselmedelsskatt		200	200	
	Gårdsstöd och djurbidrag m.m.		1 225		
	Hälsokontrollen av den gemensamma jordbrukspolitik		178	178	178
	Återhämtningsplanen – bredbandsåtgärder		48	48	48
	Åtgärder för landsbygdens miljö och struktur		-48	-48	-48
	Utnyttjande av möjligheten att flytta ytterligare medel från gårdsstödet till landsbygdsprogrammet		81	81	81

Fortsättning av tabell 8.10 Föreslagna och aviserade utgiftsförändringar

Föreslagna och aviserade utgiftsreformer och finansieringar i samband med budgetpropositionen i förhållande till 2009 års ekonomiska vårproposition. Endast förändringar som medför anslagsförändringar på minst 10 miljoner kronor redovisas separat under respektive utgiftsområde.

Miljoner kronor		2009	2010	2011	2012
UO 24 Näringsliv		63	362	259	222
varav	Ökat entreprenörskap		200	100	100
	Deltagande i bäraketprogrammet Ariane	96	96	86	
	Verket för innovationssystem: Forskning och utveckling: Deltagande i bäraketprogrammet Ariane	-9	-35	-25	
	Fördelning av medel fr.o.m. 2010 m.a.a. forsknings- och innovationspropositionen 2008, från		99	99	124
UO 25 Allmänna bidrag till kommuner		7 548	8 258	4 253	3 608
varav	Tillfälligt kommundöd	7 000	4 000		
	Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan (prop. 2008/09:199)				-675
	Den nya skollagen			30	60
	Skolgång för barn som avvisas eller utvisas, från utgiftsområde 8		50		
	Statligt utjämningsbidrag för LSS-kostnader: Justering LSS enl. prop 2007/08:88		15		
	Kommunalekonomisk utjämning: Justering LSS enl. prop 2007/08:88		-15		
	HPV-vaccin i det allmänna barnvaccinationsprogrammet		115	115	115
	Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten, till utgiftsområde 9		-32	-32	-32
	Fastställande av kvalitets- och säkerhetsnormer för bl.a. donation, förvaring och distribution av mänskliga vävnader och celler, till utgiftsområde 9		-74	-74	-74
	Reglering av kommunbidraget till följd av ändrad bas för kommunal fastighetsavgift ²		-130	-130	-130
	Reglering av kommunbidraget till följd av reform som syftar till att förbättra pensionärernas disponibla inkomster ²		3 500	3 500	3 500
	Utjämningsbelopp till följd av att riksdagen godkänt ett avtal mellan Sverige och Danmark om vissa skattefrågor ²		283	283	283
	Ökad omslutning i utjämningen för LSS-kostnader ²	548	534	549	549
Summa anslagsförändringar		12 572	19 290	13 849	11 542
varav	Anslagsökningar	13 202	30 547	27 429	28 941
	Anslagsminskningar	-630	-10 956	-13 581	-17 398
Skillnader mellan anslagseffekt och utgiftseffekt³			195	268	306
Summa ökning av takbegränsade utgifter		12 572	19 485	14 117	11 848
	Anslagsförändringar som motiverar teknisk justering av utgiftstaket ²	548	4 947	4 962	4 962
Ökning av takbegränsade utgifter exklusive tekniska justeringar⁴		12 024	14 539	9 155	6 886

¹ Anslagsminskningen avser endast den del av den tidigare beslutade sjukförsäkringsreformen som avser utfasningen av tidsbegränsad sjukersättning och begränsningen av antalet dagar med sjukpenning. Se vidare avsnitt 8.2.2.

² Anslagsförändring som motiverar teknisk justering av utgiftstaket. Se avsnitt 4.6 för en genomgång av tekniska justeringar av utgiftstaket. I tabellen ovan ingår inte posten *Kostnadsmässig budgetering* som återfinns i tabell 4.4.

³ Utgiftseffekt och anslagseffekt skiljer sig åt i några fall. Det gäller äldreomsorgssatsningen under utgiftsområde 9, satsningen på energieffektivisering under utgiftsområde 21 och omfördelningen av utbildningsplatser 2012 till följd av förslaget om utökade utbildningsplatser i högskolan under utgiftsområde 16. Dessutom permanentas från 2011 den omfördelning av högskoleplatser som föreslogs i propositionen Åtgärder för jobb och omställning (2008/09:97). Utgiftseffekten av denna omfördelning är 93 miljoner kronor.

⁴ Motsvarar förändring av utrymmet under utgiftstaket.

8.2.2 Övriga utgiftsförändringar jämfört med 2009 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 2010–2012 till följd av andra faktorer.

Pris- och löneomräkning av anslag för förvaltnings- och investeringsändamål

I 2009 års ekonomiska vårproposition gjordes en slutlig pris- och löneomräkning för 2010 och en preliminär pris- och löneomräkning för 2011 och 2012.⁸⁷ I denna proposition revideras den preliminära pris- och löneomräkningen för 2011 och 2012 ned något. Den reviderade preliminära pris- och löneomräkningen leder till att anslagen minskar med cirka 0,2 miljarder kronor 2011 och med 0,3 miljarder kronor 2012 i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Övriga makroekonomiska förändringar

I jämförelse med 2009 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 6). Justeringen berör huvudsakligen ett trettiotal anslag för transfereringsändamål.

De makroekonomiska förutsättningarna har generellt sett reviderats i förhållandevis liten utsträckning sedan 2009 års ekonomiska vårproposition. Bedömningen av pris- och löneutvecklingen, som med viss eftersläpning påverkar flera transfereringar till hushåll, är i stort sett oförändrad jämfört med vårpropositionen. Inkomstindex revideras ned något 2011 och 2012, vilket leder till lägre utgifter för inkomstgrundande pensioner i ålderspensionssystemet. Den största utgiftspåverkande makroekonomiska revideringen bedöms ha skett inom arbetsmarknadsområdet. Bortsett från de reformer som föreslås och aviseras i denna proposition har

utgifterna inom utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv reviderats ned med ca 3 miljarder kronor 2010, 5 miljarder kronor 2011 och 3 miljarder kronor 2012. Den främsta orsaken till nedrevideringen är att de underliggande utgifterna för arbetsmarknadspolitiska program revideras ned. Därutöver har prognosen för antalet tim- och deltidsarbetslösa reviderats ned för hela prognosperioden.

Sammantaget medför de makroekonomiska förändringarna att takbegränsade utgifterna minskar med 3,0 miljarder kronor 2010, 7,0 miljarder kronor 2011 och 3,8 miljarder kronor 2012 i förhållande till bedömningen i vårpropositionen.

Volym

Utgifterna för 2009–2012 har också förändrats jämfört med beräkningen i 2009 års ekonomiska vårproposition till följd av nya prognoser för volymer inom främst regelstyrda transfereringssystem.

Jämfört med 2009 års ekonomiska vårproposition beräknas volymerna i både sjukpenning och sjuk- och aktivitetsersättning bli betydligt lägre, se tabell 8.11. Utgiftsminskningen redovisas i tabell 8.8 och fördelas under rubrikerna beslut/reformer och volymförändringar. Anledningen till att utgiftseffekten av de nedreviderade volymerna delvis redovisas som reform är att regeringen i denna proposition preciserar den del av utgiftseffekten av den tidigare beslutade sjukförsäkringsreformen (prop. 2007/08:136, bet. 2007/08:sfu12, rskr. 2007/08:225) som avser utfasningen av tidsbegränsad sjukersättning och begränsningen av antalet dagar med sjukpenning (se även avsnitt 8.2.1). Någon explicit precisering av denna utgiftseffekt har inte redovisats tidigare, utan endast inkluderats i uppskattningarna av reformens totala effekt, dock med ett lägre belopp än vad som nu bedöms. Det finns nu mer tillförlitliga prognoser på hur många personer som kommer att lämna sjukförsäkringen till följd av reformen och regeringen väljer därför att i denna proposition redovisa en bedömning av effekten som ett beslut.

⁸⁷ Metoden för pris- och löneomräkningen beskrivs närmare i avsnitt 8.2.3.

Tabell 8.11 Volymier 2009–2012

Förändring jämfört med 2009 års ekonomiska vårproposition anges inom parentes

Utgiftsområde		2009	2010	2011	2012
10	Antal sjukpenningdagar, (netto), miljoner	37,3 (-1,3)	32,5 (-0,8)	32,5 (-0,9)	32,7 (-2,5)
10	Antal personer med sjukersättning	490 903 (-1 600)	444 637 (-25 687)	392 814 (-38 942)	358 949 (-38 989)
10	Antal personer med aktivitetsersättning	24 254 (-36)	25 163 (215)	26 500 (953)	28 010 (2 031)
ÅP	Antal personer med tilläggspension	1 683 500 (- 5 900)	1 747 000 (-14 100)	1 811 200 (-20 300)	1 872 300 (-27 200)
ÅP	Antal personer med inkomstpension	696 700 (-5 400)	821 900 (-13 800)	948 000 (-19 500)	1 070 200 (-26 200)

Anm.: Volymuppgifter om antal personer avser årsgenomsnitt. Endast ett urval med större förändringar redovisas i tabellen.

De nedreviderade volymerna i sjukförsäkringen, som inte direkt följer av sjukförsäkringsreformen, beräknas leda till att utgifterna inom utgiftsområde 10 Trygghet vid sjukdom och handikapp revideras ned med i genomsnitt drygt 1 miljard kronor 2010, 2011 och 2012.

Antalet personer med inkomstpension och tilläggspension revideras ned jämfört med vårpropositionen. Dessa volymförändringar inom ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten beräknas bidra till att utgifterna revideras ned med 2,1 miljarder kronor 2010, 2,9 miljarder kronor 2011 och 3,9 miljarder kronor 2012 i förhållande till bedömningen i vårpropositionen. Prognosen för pensionsutgifterna är dock behäftad med stor osäkerhet. Anledningen är att stora årskullar väntas gå i pension framöver och utgifterna påverkas i hög grad av om dessa beslutar att skjuta upp eller tidigarelägga pensionsavgången något.

Sammantaget innebär revideringarna av volymerna att de takbegränsade utgifterna minskar med 2,6 miljarder kronor 2010, 2,6 miljarder kronor 2011 och 3,5 miljarder kronor 2012 i förhållande till beräkningen i vårpropositionen (se tabell 8.8).

Tekniska förändringar

Vissa reformer och förändringar som regeringen föreslår i denna proposition föranleder en teknisk justering av utgiftstaket för staten (se även avsnitt 4.4). 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 höjt

särskilt grundavdrag till pensionärer, breddad bas för kommunal fastighetsavgift och höjd nettoomslutning inom utjämningsordningen för pendlare mellan Sverige och Danmark. Dessutom justeras utgiftstaket tekniskt för högre omslutning inom LSS-systemet, bruttobudgetering av visst tidigare nettofinansierat stöd till idrotten samt införandet av kostnadsmissig budgetering. Sammantaget innebär denna typ av förändringar att de takbegränsade utgifterna minskar med 1,7 miljarder kronor 2009, samt ökar med 3,7, 4,1 och 4,4 miljarder kronor för 2010, 2011 och 2012⁸⁸. Enligt praxis avrundas de tekniska justeringarna till hela miljarder, vilket innebär att utgiftstaket justeras ned 2 miljarder kronor 2009 och upp 4 miljarder kronor 2010, 2011 och 2012².

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. Förskjutningar av detta slag redovisas som en för alla ramanslag gemensam beräkningspost benämnd Minskning av anslagsbehållningar, vilken ingår i de takbegränsade utgifterna.

⁸⁸ Förslaget till utgiftstak för 2012 i denna proposition är lagt med hänsyn tagen till de tekniska justeringarna.

Myndigheternas förbrukning av anslagsbehållningar och utnyttjande av anslagskrediter utgör en betydande osäkerhet i beräkningen av de takbegränsade utgifterna. I förhållande till vårpropositionen har utgiftsprognoserna generellt justerats ned mer än anslagna medel, vilket innebär att förbrukningen av anslagsbehållningarna revideras ned med ca 5 miljarder kronor 2010, ca 3 miljarder kronor 2011 och ca 4 miljarder kronor 2012.

Övrigt

Revideringar av utgifterna kan förledas 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 ned med i genomsnitt drygt 6 miljarder kronor per år 2010, 2011 och 2012. Orsaken till nedrevideringen är främst att utgifterna till ålderspensionssystemet nu beräknas bli betydligt lägre än i vårpropositionen. Det förklaras av att utgifterna inom ålderspensionssystemet nu beräknas med balansering, samt 3-års glidande medelvärde av AP-fondernas värdetillgångar, medan det i vårpropositionen beräkningstekniskt antogs ett balanstal på 1,0000. För 2011 och 2012 gör dock regeringen i denna proposition ett beräkningstekniskt antagande som begränsar pensionsminskningen 2011 och 2012.⁸⁹

8.2.3 Pris- och löneomräkning

Principerna för pris- och löneomräkningen

När pris- och löneomräkningen fick sin nuvarande form angavs följande syften med de nya budgeteringsprinciperna (prop. 1992/1993:100):

- Myndigheternas verksamhet ska prövas som en helhet och att 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.

- Särskilja statsmakternas ansvar inom ramen för den statliga budgetprocessen 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 inom myndighetsanslag räknas inte om inom ramen för pris- och löneomräkningssystemet.

Därtill ska systemet bidra till att skapa förutsättningar för en produktivitet utveckling som motsvarar den som uppnås i den privata sektorn.

Därför 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 löneandelen

För omräkningen av löneandelen 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 2010 har omräkningstalet 4,43 procent använts för samtliga anslag.

⁸⁹ Antagandet görs i avvaktan på Försäkringskassans och Pensionsgruppens fortsatta undersökningar av möjligheten att införa någon form av begränsningsregel i syfte att förhindra alltför stora variationer i pensionerna.

Index för hyresandelen

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 2010 har omräkningstalet 2,79 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.

Omräkning 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 2010 har omräkningstalet 1,55 procent använts för samtliga anslag.

Tabell 8.12 Pris- och löneomräkning för 2010

Miljoner kronor

Utgiftsområde	Ursprunglig statsbudget 2009 ¹	Pris- och löneomräkning till 2010
1 Rikets styrelse	11 290	386
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	1 643	53
3 Skatt, tull och exekution	9 460	324
4 Rättsväsendet	31 088	1 098
5 Internationell samverkan	1 380	7
6 Försvar och samhällets krisberedskap	44 186	2 117
7 Internationellt bistånd	983	31
8 Migration	2 512	89
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	2 381	71
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	7 063	250
13 Integration och jämställdhet	93	3
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	5 610	202
16 Utbildning och universitetsforskning	44 110	1 345
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	8 854	280
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	899	29
19 Regional tillväxt	7	0
20 Allmän miljö- och naturvård	1 333	35
21 Energi	1 383	27
22 Kommunikationer	38 210	-4
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	3 370	101
24 Näringsliv	4 027	88
Summa	219 881	6 533

¹ Ursprunglig statsbudget 2009 är den bas som används vid beräkning av pris- och löneomräkningen för 2010. 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 8.12 visas pris- och löneomräkningen för 2010 per utgiftsområde. Pris- och löneomräkningen för varje anslag framgår av den härledningstabell som finns i respektive anslagsavsnitt.

Regeringen har för avsikt att under 2010 genomföra en översyn av försvarsprisindex (FPI). FPI är den speciella pris- och löneomräkningsmetod vilken tillämpas på försvarets anslag (prop. 1991/92:102, bet. 1991/92:FöU12, rskr. 1991/92:237). Syftet med översynen är att utreda huruvida indexet återspeglar dagens kostnadsutveckling inom försvarsområdet.

8.3 Uppföljning statsbudgetens utgifter och takbegränsade utgifter 2009

I detta avsnitt redovisas prognosen för statsbudgetens utgifter och de takbegränsade utgifterna 2009 jämfört med den ursprungliga statsbudgeten. Prognosen för statsbudgetens inkomster 2009 redovisas i avsnitt 7.3 och prognosen för statsbudgetens saldo redovisas i avsnitt 9.1.

I statsbudgeten för 2009 uppgick utgifterna på utgiftsområdena till 766,4 miljarder kronor. I den aktuella prognosen beräknas utgifterna till 792,9 miljarder kronor, dvs. 26,4 miljarder kronor högre (se tabell 8.13).

De takbegränsade utgifterna beräknades i statsbudgeten för 2009 till 953,4 miljarder kronor. Då riksdagen beslutat att utgiftstaket för staten 2009 ska vara 991 miljarder kronor innebär detta att budgeteringsmarginalen beräknades uppgå till 37,6 miljarder kronor. I den nu aktuella prognosen beräknas de takbegränsade utgifterna uppgå till 975,3 miljarder kronor för samma år (se tabell 8.13). Samtidigt har utgiftstaket tekniskt justerats ner till 989 miljarder kronor (se avsnitt 4.5). Budgeteringsmarginalen för 2009 har minskat kraftigt jämfört med beräkningen i budgetpropositionen och beräknas nu bli 13,7 miljarder kronor. Att utgifterna bedöms bli högre än i den ursprungliga statsbudgeten för 2009 beror till stor del på den ekonomiska krisen som gett upphov till betydligt högre utgifter under bl.a. utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv som en följd av att fler personer erhåller arbetslöshetsersättning samt den kraftiga utbyggnaden av arbetsmarknadspolitiken efter det att den ekonomiska krisen slog till. Även utgifterna under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner bedöms bli betydligt högre än vad som beräknades i statsbudgeten till följd av de extra tillskott som ska betalas ut till kommunsektorn 2009 för att dämpa fallet i sysselsättningen i kommunerna och landstingen och bidra till att viktiga välfärdstjänster upprätthålls.

I prognoserna har hänsyn tagits till riksdagens beslut med anledning av förslagen i 2009 års proposition om vårtilläggsbudget (prop. 2008/09:99, bet. 2008/09:FiU21, rskr. 2008/09:311), riksdagens beslut med anledning av tidigare förslag om tilläggsbudgetar för 2009 (prop. 2008/09:97, bet. 2008/09:FiU18, rskr.

2008/09:183 och prop. 2008/09:124, bet. 2008/09:FiU40, rskr. 2008/09:192) samt förslagen i propositionen Hösttilläggsbudget för 2009 (prop. 2009/10:2). Utöver detta inkluderar prognoserna även effekter av nya volymprognoser i rättighetsstyrda transfereringssystem samt förändrade makroekonomiska förutsättningar m.m.

Tabell 8.13 Statsbudgetens utgifter 2009

Miljarder kronor

	Statsbudget ¹	Prognos	Differens prognos – statsbudget
Utgifter exkl. utgiftsområde			
26 Statsskuldsräntor m.m. ²	732,6	755,3	22,7
Utgiftsområde 26			
Statsskuldsräntor m.m. ²	33,8	37,5	3,7
Summa utgiftsområden	766,4	792,9	26,4
Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten	220,7	220,0	-0,7
Takbegränsade utgifter³	953,4	975,3	22,0
Budgeteringsmarginal	37,6	13,7	-24,0
Utgiftstak för staten	991,0	989,0	-2,0

Anm.: Beloppen är avrundade och överensstämmer därför ej alltid med summan.

¹ Statsbudgeten för 2009 enligt riksdagens beslut med anledning av budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:FiU10, rskr. 2008/09:154).

² Inklusive posten Minskning av anslagsbehållningar.

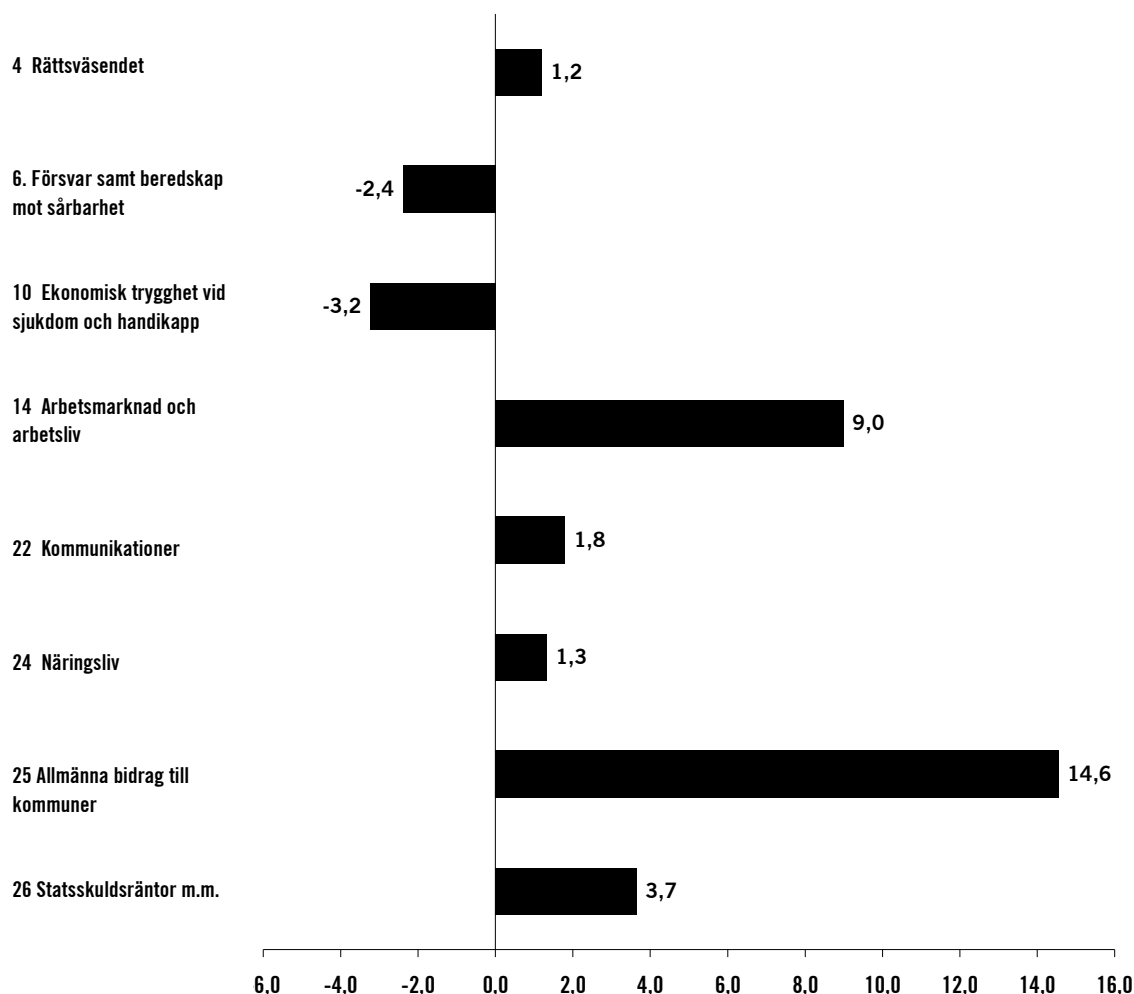
³ I de takbegränsade utgifterna ingår ej utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m.

I tabell 8.15 redovisas av riksdagen beslutade ramar för utgiftsområdena, redan anvisade medel på tilläggsbudget för 2009 och förslag i propositionen Hösttilläggsbudget för 2009 (prop. 2009/10:2) summerade per utgiftsområde, de prognostiserade utgifterna för respektive utgiftsområde samt för ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten.

För vissa utgiftsområden avviker aktuella utgiftsprognoser väsentligt från de medel riksdagen ursprungligen anvisade i statsbudgeten för 2009 (se diagram 8.2). Nedan redogörs för de viktigaste orsakerna till avvikelserna per utgiftsområde. De volymer som ligger till grund för aktuella prognoser avseende transfereringsanslagen redovisas i tabell 8.7 i avsnitt 8.1.3.

Diagram 8.2 Skillnad mellan utgiftsprognos för 2009 och ursprungligt anvisade medel på statsbudgeten för 2009¹ för vissa utgiftsområden

Miljarder kronor



¹ Ursprunglig statsbudget enligt riksdagens beslut med anledning av budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:FiU10, rskr. 2008/09:154).

Utgiftsområde 4 Rättsväsendet

Utgifterna bedöms bli ca 1,2 miljarder kronor högre än ursprungligt anvisade medel i statsbudgeten. Utgiftstrycket är högt för ett flertal anslag i rättskedjan.

För anslag 1:1 *Polisorganisationen* är prognosen ca 0,7 miljarder kronor högre än anvisade medel i statsbudgeten till följd av bl.a. högre utgifter för personal. Finansiering av underskottet har skett genom att anslagssparande från 2008 har fått användas, höjd anslagskredit och tillskott enligt förslag i 2009 års proposition om vårtilläggsbudget (prop. 2008/09:99, bet. 2008/09:FiU21, rskr. 2008/09:311). Även för anslagen 1:5 *Sveriges Domstolar*, 1:6 *Kriminalvården* och 1:12 *Rättsliga biträden m.m.* är prognosen högre än anvisade

medel främst beroende på en ökad ärendetillströmning. Även för dessa anslag har finansiering skett genom höjd anslagskredit för 2009.

För att komma till rätta med underskotten inom utgiftsområdet föreslår regeringen i propositionen Höstilläggsbudget för 2009 att flera anslag inom utgiftsområdet ökas (prop. 2009/10:2). De största ökningarna avser anslagen 1:1 *Polisorganisationen*, 1:5 *Sveriges Domstolar*, 1:6 *Kriminalvården* och 1:12 *Rättsliga biträden m.m.* Sammantaget föreslås anslagen under utgiftsområdet ökas med ca 1,4 miljarder kronor.

Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap

Utgifterna bedöms bli ca 2,4 miljarder kronor lägre än ursprungligt anvisade medel i statsbudgeten. Prognosen för ett flertal anslag har reviderats ner. Bland annat har prognosen för anslag 1:2 *Fredsfrämjande förbandsinsatser* reviderats ner med 0,4 miljarder kronor till följd av att kostnaderna för pågående och planerade insatser bedöms bli lägre än bedömningen i statsbudgeten.

Prognosen för anslaget 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap* har reviderats ner med ca 1,0 miljard kronor jämfört med anvisade medel i statsbudgeten. En förklaring till nedrevideringen är övergången till kostnads- mässig anslagsavräkning för myndigheternas förvaltningsutgifter som innebär att prognosen för anslaget revideras ned med ca 0,4 miljarder kronor. Vidare har prognosen reviderats ner till följd av att Försvarsmakten utbildar färre värnpliktiga under 2009 än vad som antogs i den ursprungliga statsbudgeten och att det pågående effektiviseringsarbetet gör att viss verksamhet ligger nere under 2009.

Även prognosen för anslaget 1:4 *Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar* har reviderats ner med 0,7 miljarder kronor 2009 bl.a. till följd av att en särskild inbetalning av Sveriges tullavgift till EU under utgiftsområde 27 Avgiften till Europeiska gemenskapen ska finansieras genom en neddragning av anslaget.

Slutligen har anslaget 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* reviderats ner med 0,2 miljarder kronor jämfört med anvisade medel i statsbudgeten till följd av en utgiftsbegränsning i Försvarsmaktens regleringsbrev.

Utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli ca 3,2 miljarder kronor lägre än ursprungligt anvisade medel i statsbudgeten. Detta förklaras främst av att antalet sjukdagar 2009 bedöms bli färre än vad som antogs i beräkningen i statsbudgeten, vilket medför att utgifterna för anslaget 1:1 *Sjukpenning och rehabilitering m.m.* revideras ned med ca 2,8 miljarder kronor. Det färre antalet sjukdagar beror bl.a. på att antalet långa sjukfall som avslutas är högre än bedömningen i statsbudgeten.

Prognosen för anslaget 1:2 *Aktivitets- och sjukersättningar m.m.* har reviderats ner med ca 0,8 miljarder kronor, främst till följd av att antalet personer som erhåller tidsbegränsad sjuk- och aktivitetsersättning har minskat snabbare än beräkningen i statsbudgeten.

Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli ca 9,0 miljarder kronor högre än ursprungligt anvisade medel i statsbudgeten beroende på att prognosen för flera anslag reviderats upp. Upprevideringarna beror huvudsakligen på det försämrade arbetsmarknadsläget och de satsningar som regeringen genomfört för att förstärka arbetsmarknadspolitiken.

Anslaget 1:2 *Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd* har reviderats upp med ca 8,5 miljarder kronor till följd av att antalet arbetslösa och antalet deltagare i arbetsmarknadspolitiska program har ökat kraftigt jämfört med bedömningen i statsbudgeten. Anslaget ökades enligt förslag i 2009 års proposition om vårtilläggsbudget (prop. 2008/09:99, bet. 2008/09:FiU21, rskr. 2008/09:311).

Även anslaget 1:11 *Bidrag till lönegarantiersättning* har reviderats upp kraftigt jämfört med anvisade medel i statsbudgeten. Prognosen är totalt uppreviderad med 2,3 miljarder kronor jämfört med statsbudgeten. Upprevideringen är en direkt följd av det försämrade ekonomiska läget som leder till fler konkurser och företagsrekonstruktioner vilket ökar den utbetalda lönegarantiersättningen. Detta framgår av utfallet för första halvåret 2009 som varit mycket högt. Anslaget ökades enligt förslag i 2009 års proposition om vårtilläggsbudget (prop. 2008/09:99, bet. 2008/09:FiU21, rskr. 2008/09:311) och föreslås ökas ytterligare i propositionen om Höstilläggsbudget för 2009 (prop. 2009/10:2).

Utgiftsområde 22 Kommunikationer

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli ca 1,8 miljarder kronor högre än ursprungligt anvisade medel i statsbudgeten. Upprevideringarna jämfört med statsbudgeten beror bl.a. på de infrastruktursatsningar på drift och underhåll av vägar och järnvägar som beslutats efter förslag i propositionen Åtgärder för jobb och omställning (prop. 2008/09:97, bet. 2008/09:FiU18, rskr. 2008/09:183) och som föreslås i propositionen Höstilläggsbudget för

2009 (prop. 2009/10:2). Tillsammans innebär dessa båda tillskott 0,8 miljarder kronor i ökade utgifter på anslagen 1:2 *Väghållning och statsbidrag* samt 1:4 *Banverket Banhållning och sektorsutgifter*.

Överföringen av verksamheten vid Banverket Produktion till ett av staten helägt aktieföretag innebär att det uppstår vissa omställningskostnader och ett underskott i Banverkets myndighetskaper som behöver täckas. I propositionen Hösttilläggsbudget för 2009 (prop. 2009/10:2) föreslås därför att anslaget 1:4 *Banverket: Banhållning och sektorsutgifter* ökas med 1,0 miljarder kronor.

Utgiftsområde 24 Näringsliv

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli ca 1,3 miljarder kronor högre än ursprungligt anvisade medel på statsbudgeten. Huvudförklaringen till de högre utgifterna är det kapitaltillskott som beslutats efter förslag i propositionen Nyemission i SAS AB (publ) (prop. 2008/09:124, bet. 2008/09:FiU40, rskr. 2008/09:192) till SAS AB för att svenska staten skulle delta i bolagets nyemission. Kapitaltillskottet innebär att utgifterna ökade med 1,3 miljarder kronor jämfört med de i statsbudgeten anvisade medlen.

Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli ca 14,6 miljarder kronor högre än ursprungligt anvisade medel i statsbudgeten. De högre utgifterna förklaras främst dels av ett tillfälligt konjunkturstöd till kommuner och landsting som beslutats efter förslag i 2009 års proposition om vårtilläggsbudget (prop. 2008/09:99, bet. 2008/09:FiU21, rskr. 2008/09:311), vilket ökade utgifterna med 7 miljarder kronor, dels av att stödet föreslås ökas med ytterligare 7 miljarder kronor i propositionen Hösttilläggsbudget för 2009 (prop. 2009/10:2), varav 1 miljard kronor avsätts till landstinget för att minska effekterna på den ordinarie hälso- och sjukvården i anslutning till influensapandemin. Stödet uppgår därmed till sammanlagt 14 miljarder kronor.

Utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m.

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli ca 3,7 miljarder kronor högre än ursprungligt anvisade medel i statsbudgeten. Revideringen beror till stor del på den ökning om 5,1 miljarder kronor som belastar anslaget 1:4, *Övergångseffekter av kostnadsmässig avräkning*

som en effekt av övergången till kostnadsmässig avräkning för myndigheternas förvaltningsutgifter. Effekten på statsbudgetens saldo 2009 är sammantaget neutral då de ökade utgifterna under utgiftsområdet motsvaras av minskade utgifter under övriga utgiftsområden samt av förändring av posterna Myndigheters m.fl. in- och utlåning i Riksgäldskontoret respektive Kassamässig korrigeringspost på statsbudgeten.

Prognosen för anslaget 1:1 *Räntor på statsskulden* har sammantaget reviderats ner med 1,2 miljarder jämfört med anvisade medel i statsbudgeten. Förklaringen är främst lägre räntenivåer i förhållande till bedömningen i statsbudgeten, vilket dock delvis motverkas av högre valutaförluster.

Förändring av anslagsbehållningar

I statsbudgeten för 2009 var den beräknade förbrukningen av anslagsbehållningar inte fördelad per utgiftsområde, utan redovisades under posten Minskning av anslagsbehållningar. De totala utgifterna redovisades i statsbudgeten som summan av utgiftsramarna och beräkningsposten Minskning av anslagsbehållningar. Denna beräkningspost uppgick i statsbudgeten för 2009 till -2,4 miljarder kronor.

I den aktuella prognosen för innevarande budgetår ingår emellertid förändringen av anslagsbehållningar under respektive utgiftsområde. Förändringen av anslagsbehållningarna under 2009 kan nu därför beräknas som skillnaden mellan prognostiserat utfall och anvisade medel, med hänsyn tagen till förslag till tilläggsbudget, indragningar av anslagsmedel och medgivna överskridanden (se tabell 8.14).

Statsbudgetens utfall 2008 visar att anslagsbehållningarna på ramanslag uppgick till 37,0 miljarder kronor vid årsskiftet 2008/09. Under 2009 kommer anslagssparandet att öka jämfört med 2008 i den mån utgifterna är lägre än anvisade medel på statsbudgeten för 2009, eller minska i den mån utgifterna överstiger anvisade medel eller till följd av beslut om indragningar.

I enlighet med de beslut om tilläggsbudget som riksdagen har fattat för 2009 har anvisade medel ökat med sammanlagt 26,5 miljarder kronor. I propositionen Hösttilläggsbudget för 2009 (prop. 2009/10:2) föreslås ökade anslag om totalt 12,6 miljarder kronor (exklusive statsskuldsräntor). De hittills beslutade indragningarna av anslagsmedel uppgår till 20,9 miljarder kronor, varav merparten berör

rättighetsstyrda transfereringsanslag som till exempel anslag 1:2 *Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd* under utgiftsområde 14 samt anslag 1:2 *Studiemedel m.m.* under utgiftsområde 15.

Skillnaden mellan totalt anvisade medel på ramanslag inklusive tilläggsbudget och förslag till tilläggsbudget och prognostiserade utgifter för ramanslag beräknas nu till 32,5 miljarder kronor (exklusive statsskuldräntor). Därmed beräknas anslagsbehållningarna minska med 4,5 miljarder kronor mellan årsskiftet 2008/09 och årsskiftet 2009/10.

Tabell 8.14 Beräknad förändring av anslagsbehållningar 2009

Miljarder kronor

Ramanslag (från samtliga belopp har utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m. exkluderats)

Ingående ramöverföringsbelopp ¹	37,0
+ Anvisat på ursprunglig statsbudget	732,6
+ Anvisat på tilläggsbudget för 2009 ²	26,5
+ Förslag till hösttilläggsbudget för 2009 ³	12,6
+ Medgivna överskridanden	0,0
- Indragningar	20,9
- Prognos	755,3
= Beräknat utgående överföringsbelopp	32,5
Beräknad förändring av anslagsbehållningar	-4,5

Anm.: Beloppen är avrundade och överensstämmer därför ej alltid med summan.

¹ Enligt Årsredovisning för staten 2008 (rskr. 2008/09:101).

² Enligt riksdagens beslut efter förslag i 2009 års vartilläggsbudget (prop. 2008/09:99, bet. 2008/09:FiU21, rskr. 2008/09:311), och riksdagens beslut efter förslag i tidigare tilläggsbudgetar för 2009 (prop. 2008/09:97, bet. 2008/09:FiU18, rskr. 2008/09:183 och prop. 2008/09:124 bet. 2008/09:FiU40, rskr. 2008/09:192).

³ Enligt förslag i propositionen Hösttilläggsbudget för 2009 (prop. 2009/10:2).

Tabell 8.15 Utgifter 2009

Miljarder kronor

Utgiftsområde	Urspr. stats-budget ¹	Tilläggs-budget ²	Förslag till tilläggs-budget ²	Totalt anvisat ³	Prognos	Differens prognos – urspr. stats-budget	Differens prognos – totalt anvisat
1 Rikets styrelse	12,4	0,1	0,1	12,6	12,5	0,1	-0,1
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	11,9	0,0	0,0	12,0	12,1	0,2	0,1
3 Skatt, tull och exekution	9,5	0,0	0,0	9,5	9,3	-0,1	-0,2
4 Rättsväsendet	32,6	0,2	1,4	34,2	33,8	1,2	-0,4
5 Internationell samverkan	1,6	0,2		1,9	1,8	0,2	0,0
6 Försvar och samhällets krisberedskap	44,7	0,0		44,7	42,3	-2,4	-2,4
7 Internationellt bistånd	30,1	0,0	-0,3	29,8	30,3	0,2	0,5
8 Migration	5,9		0,3	6,2	6,4	0,5	0,3
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	54,8	0,8	0,2	55,8	54,0	-0,9	-1,8
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	113,9	0,6	0,4	114,9	110,7	-3,2	-4,2
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	42,5			42,5	42,3	-0,2	-0,2
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	68,5			68,5	68,5	0,1	0,1
13 Integration och jämställdhet	5,5			5,5	5,5	0,0	0,0
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	55,9	11,2	1,5	68,6	64,9	9,0	-3,7
15 Studiestöd	21,5	0,3		21,8	20,9	-0,5	-0,9
16 Utbildning och universitetsforskning	50,2	0,2	0,0	50,4	49,2	-1,0	-1,1
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	10,3	0,0	0,0	10,3	10,2	-0,1	-0,1
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	1,7	0,2	0,0	1,8	2,1	0,4	0,2
19 Regional tillväxt	3,5			3,5	3,2	-0,3	-0,3
20 Allmän miljö- och naturvård	5,3	0,0		5,3	5,2	-0,1	-0,1
21 Energi	2,8	0,0		2,8	3,1	0,2	0,2
22 Kommunikationer	40,2	0,4	1,5	42,1	42,0	1,8	-0,1
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	17,6	0,0	0,1	17,7	17,0	-0,6	-0,7
24 Näringsliv	5,2	1,3	0,1	6,5	6,5	1,3	0,0
25 Allmänna bidrag till kommuner	67,0	7,0	7,5	81,6	81,6	14,6	0,0
26 Statsskuldsräntor m.m.	33,9			33,9	37,5	3,7	3,7
27 Avgiften till Europeiska gemenskapen	19,9	3,9		23,8	19,9	0,0	-3,9
Minskning av anslagsbehållningar	-2,4					2,4	
Summa utgiftsområden	766,4	26,5	12,6	807,9	792,9	26,4	-15,1
Summa utgiftsområden exkl. statsskuldsräntor	732,6	26,5	12,6	774,1	755,3	22,7	-18,7
Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten	220,7				220,0	-0,7	
Takbegränsade utgifter	953,4				975,3	22,0	
Budgeteringsmarginal	37,6				13,7	-24,0	
Utgiftstak för staten	991				989	-2	

Anm.: Beloppen är avrundade och överensstämmer därför inte alltid med summan.

¹ Statsbudgeten enligt riksdagens beslut med anledning av Budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:FIU10, rskr. 2008/09:154).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 efter förslag i 2009 års proposition om vårtilläggsbudget (prop. 2008/09:99, bet. 2008/09:FIU21, rskr. 2008/09:311), riksdagens beslut efter förslag till tidigare tilläggsbudgetar för 2009 (prop. 2008/09:97, bet. 2008/09:FIU18, rskr. 2008/09:183 och prop. 2008/09:124 bet. 2008/09:FIU40, rskr. 2008/09:192) samt förslag i propositionen Hösttilläggsbudget för 2009 (prop. 2009/10:2).

8.4 Den offentliga sektorns utgifter

8.4.1 Staten

Statens utgifter i statsbudgeten och i nationalräkenskaperna

Enligt nationalräkenskapernas (NR) redovisning var statens utgifter exklusive ränteutgifter 794 miljarder kronor 2008 medan statsbudgetens takbegränsade utgifter uppgick till 742 miljarder kronor (se tabell 8.16).

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

I statsbudgeten redovisas EU-finansierade bidrag, medan de i NR redovisas som bidrag direkt från EU till mottagaren. Därtill finns avvikelser i redovisningen och periodiseringen av EU-avgiften. Bland skillnaderna ingår också redovisningen av vissa bidrag till kommunerna. De statsbidrag som utbetalas i slutet av 2009 och avser 2010 periodiseras i NR till 2010.

Tabell 8.16 Statens utgifter i statsbudgeten och i nationalräkenskaperna

Miljarder kronor, om annat ej anges. Utfall för 2008, prognos för 2009–2012

	2008	2009	2010	2011	2012
Statsbudgetens utgiftsområden exkl. räntor	742	755	783	786	784
<i>Till redovisningen i NR</i>					
Offentlig moms	66	70	70	70	71
EU-relaterade utgifter	-19	-13	-20	-18	-18
Kommunbidrag	3	-10	17	4	4
Kalkylmässiga utgifter	28	29	30	32	34
Skattekontokrediteringar	2	0	0	0	0
Lånefinansierade investeringar, netto	-17	7	8	6	4
Kapitaltillskott	-8	-1	0	0	0
Övrigt	-4	2	3	3	4
Staten i NR exkl. räntor	794	839	893	884	883
<i>Procent av BNP</i>	<i>23,5</i>	<i>24,6</i>	<i>25,2</i>	<i>24,5</i>	<i>23,3</i>

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Kalkylmässiga kostnader för pensionsavgifter och kapitalförslitning är högre i NR än i

statsbudgeten. Skattekrediteringar på skattekonto redovisas på utgiftssidan i NR. Dessa krediteringar har tidigare uppgått till ganska stora belopp, men flera av dem redovisas numera på budgetens utgiftssida medan andra fasats ut.

Infrastrukturinvesteringar som lånefinansieras redovisas inte på statsbudgetens utgiftssida, men däremot ingår amorteringar på lånen. I NR redovisas däremot även dessa investeringar, men inte amorteringar, som utgifter. För 2008 är amorteringarna som ingår i statsbudgeten större än nyupplåningen. Vissa kapitaltillskott till statliga bolag ingår i statsbudgeten, men belastar inte utgifterna i NR.

Utgifterna i NR ökar betydligt mer 2009 och 2010 och mindre 2011 än de takbegränsade utgifterna i statsbudgeten. För 2009 förklaras det till stor del av att en extra amortering av infrastrukturlån på 25 miljarder kronor drog upp utgifterna i statsbudgeten 2008. Olika periodisering av bidragen till kommunerna bidrar till skillnader i utvecklingen för åren 2009, 2010 och 2011.

Statens utgifter i nationalräkenskaperna

Statens utgifter, inklusive ränteutgifter, uppgick 2008 till 838 miljarder kronor, eller 26,6 procent, av BNP. För 2009 beräknas utgifterna öka med 4 procent och för 2010 räknar regeringen med att utgifterna ökar ca 6 procent. De nu föreslagna ökningarna av anslagen till rättsväsendet och utbildning bidrar till att statliga konsumtionen fortsätter att öka relativt starkt 2010. Bidragen till kommunsektorn har höjts och regeringen föreslår nu ytterligare konjunkturstöd med 10 miljarder kronor för 2010, varav 6 miljarder kronor utbetalas i slutet av 2009. Den stigande arbetslösheten leder till en ökning av transfereringarna till hushållen i år. Lägre räntor leder till kraftigt sänkta ränteutgifter 2009, trots att statsskulden ökar (se tabell 8.17).

Den låga inflationen, en stabilisering och därefter en förbättring på arbetsmarknaden och låga löneökningar bidrar till en lägre utveckling av utgifterna under 2011 och 2012. Därtill kommer att de tillfälliga konjunkturbidragen till kommunsektorn faller bort 2011. Ränteutgifterna ökar till följd av höjd ränta och stigande statskuld.

Tabell 8.17 Statens utgifter

Löpande priser, procentuell utveckling. Utfall för 2008, prognos för 2009–2012.

	Mdkr 2008	2009	2010	2011	2012
Konsumtion och investeringar	262	5,9	4,5	1,0	0,5
Inomoffentliga transfereringar	176	2,8	11,9	-6,3	-0,9
Övriga transfereringar	355	7,2	5,0	0,3	-0,2
Ränteutgifter	45	-28,0	2,2	6,1	22,9
Totala utgifter	838	4,0	6,2	-0,7	0,8

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

8.4.2 Ålderspensionssystemet

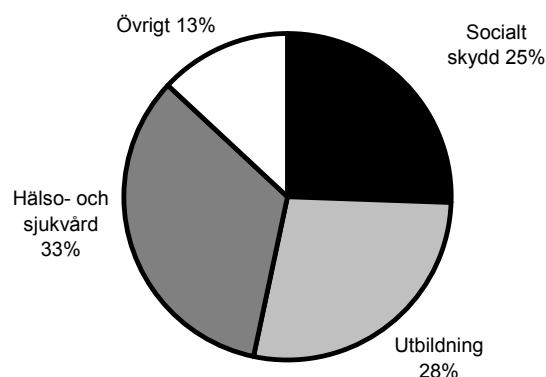
Ålderspensionssystemets utgifter uppgick 2008 till 6,4 procent av BNP. Pensionsutbetalningarna bedöms öka med nära 9 procent 2009. Den kraftiga ökningen beror dels på att pensionerna skrivs upp med 4,5 procent genom följsamhetsindexeringen, dels på att antalet pensionärer ökar med 4 procent. Under perioden 2010–2012 förutses balanseringen vara aktiverad. För 2010 medför detta tillsammans med en relativt låg utveckling av inkomstindex att pensionsutgifterna ökar med endast 1,6 procent. Som en följd av börsnedgången hösten 2008 aktiveras balanseringen i ålderspensionssystemet 2010, vilket leder till lägre pensioner. För att få en jämnare utveckling av pensionerna har en överenskommelse träffats i Pensionsgruppen om att införa ett 3-års glidande medelvärde i beräkningen av AP-fonderna. I avvaktan på Pensionsgruppens fortsatta diskussioner gör regeringen därutöver för 2011 och 2012 ett beräkningstekniskt antagande som höjer pensionsutgifterna med 6,5 miljarder kronor per år (se avsnitt 8.2.1), vilket bidrar till att pensionsutgifterna ökar med 3,2 procent 2011 och 4,8 procent 2012.

8.4.3 Kommuner och landsting

Utgifterna för kommuner och landsting svarar för ca 42 procent av den konsoliderade offentliga sektorns utgifter. För 2008 uppgick utgifterna till 728 miljarder kronor, vilket i sin tur motsvarar ca 23 procent av BNP. Merparten av kommunsektorns utgifter, knappt 85 procent, går till konsumtion.

Diagram 8.3 Ändamålsfördelade konsumtionsutgifter för kommuner och landsting

Procentuell fördelning. Utfall 2007.



Källa: Statistiska centralbyrån.

Ändamålsfördelat svarade de tre största områdena hälso- och sjukvård, socialt skydd samt utbildning för ca 87 procent av de totala konsumtionsutgifterna 2007 (se diagram 8.3).⁹⁰ Utvecklingen inom samtliga tre områden påverkas främst av den demografiska utvecklingen och ambitionsnivån inom respektive område.

Socialt skydd omfattar social omsorg för bl.a. barn, handikappade och äldre. Kostnaden för äldreomsorgen utgjorde närmare hälften av utgifterna för socialt skydd.

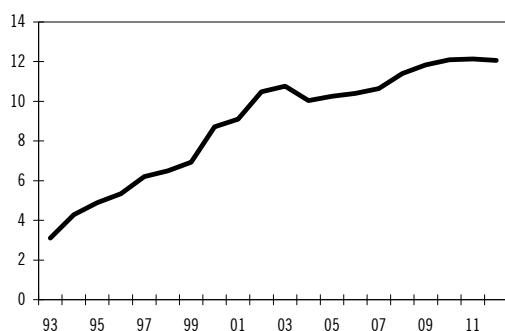
Under de senaste åren har konsumtionen i kommunsektorn ökat relativt starkt. Under 2009 beräknas kostnadsökningarna i fasta priser avta. Det tillfälliga konjunkturstödet väntas medföra att kostnadsvolymen fortsätter att öka nästa år. För att klara balanskravet 2011 och 2012 förutses kostnaderna utvecklas svagare. Utvecklingen väntas för dessa år vara negativ och understiga den demografiskt betingade efterfrågan.

Löner och arbetsgivaravgifter uppgår till ca 58 procent av konsumtionsutgifterna. Förbrukning av varor och tjänster uppgår till ca 33 procent. Sociala naturaförmåner, konsumtion av skattefinansierade tjänster som produceras i näringslivet, svarar för närmare hälften av förbrukningen. De sociala naturaförmånernas andel av den kommunala konsumtionen har ökat successivt (se diagram 8.4).

⁹⁰ Utfallet för 2007 är NR:s senaste tillgängliga ändamålsfördelade statistik.

Diagram 8.4 Sociala naturaförmåner 1993–2012

Procentuell andel av total konsumtion i kommuner och landsting.
Utfall för 2008, prognos för 2009–2012.



Anm.: Sociala naturaförmåner är beräknade exklusive läkemedelsförmånen.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den snabba försämringen på arbetsmarknaden påverkar inkomsterna för kommuner och landsting och utrymmet för konsumtionsutgifter. Konsumtionsutgifterna beräknas därför utvecklas svagare mellan 2009–2012, än under de senaste åren (se tabell 8.18). De ökade statsbidragen till kommuner och landsting om totalt 17 miljarder kronor 2010 som aviseras i denna proposition och i 2009 års ekonomiska vårproposition bedöms dock bidra till att motverka nedgången i sysselsättningen i kommunsektorn med ca 23 000 personer under 2009 och 2010.

Av övriga utgifter svarar investeringar för den största enskilda posten, ca 8 procent av de totala utgifterna 2008. Investeringsutgifterna har hittills under 2009 ökat kraftigt och beräknas för helåret öka med 11 procent i volym. Under 2010–2012 väntas investeringarna utvecklas betydligt svagare.

Tabell 8.18 Utgifter för kommuner och landsting

Löpande priser, procentuell utveckling om annat ej anges. Utfall för 2008, prognos för 2009–2012.

	Mdkr 2008	2009	2010	2011	2012
Konsumtion	615	3,2	1,8	-0,3	2,4
Investeringar	51	14,9	1,3	2,0	3,6
Transfereringar	45	7,9	7,6	1,4	1,8
Ränteutgifter	10	-17,4	-16,5	-14,0	24,7
Summa utgifter	728	4,1	2,0	-0,1	2,6

Anm.: I investeringsutgifterna inkluderades även utgifterna för köp av mark och fastigheter, netto.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Transfereringar till hushåll består främst av utbetalningar avseende ekonomiskt bistånd och avtalspensioner. Under 2009–2012 antas utgifterna för ekonomiskt bistånd öka beroende på

det försämrade läget på arbetsmarknaden. Övriga transfereringar går i huvudsak till näringslivet.

Till följd av det låga ränteläget som följer av den finansiella krisen, kommer ränteutgifterna att minska kraftigt under 2009–2011, men sedan öka under 2012.

8.4.4 Den konsoliderade offentliga sektorn

Summan av de offentliga sektorernas utgifter uppgick 2008 till 1 773 miljarder kronor eller 56 procent av BNP. Konsoliderat för transfereringar mellan sektorerna, som huvudsakligen består av statsbidrag till kommunsektorn och statliga ålderspensionsavgifter, uppgick den offentliga sektorns utgifter till 1 588 miljarder kronor eller 50,2 procent av BNP. I tabell 8.19 nedan redovisas de offentliga sektorernas utgifter före och efter konsolidering för interna transaktioner.

Konsolideringen innebär att statens primära utgifter är 5–6 procent av BNP lägre än de utgifter som redovisas i sektorn staten. Före konsolidering ligger den största delen av utgifterna i staten. Konsoliderat är den kommunala sektorns utgifter större än statens.

Tabell 8.19 Den offentliga sektorns utgifter

Procent av BNP. Utfall för 2008, prognos för 2009–2012.

	2008	2009	2010	2011	2012
Offentliga sektorernas utgifter före konsolidering	56,0	60,3	61,9	59,8	58,3
Primära utgifter	54,3	59,0	60,6	58,5	56,8
Staten	25,1	27,4	28,8	27,5	26,3
Kommuner	22,8	24,4	24,7	23,8	23,3
ÅP-systemet	6,4	7,2	7,2	7,2	7,2
Räntor	1,7	1,3	1,3	1,3	1,5
Inomoffentligt	5,8	6,2	6,8	6,2	5,9
Konsoliderad offentlig sektor	50,2	54,1	55,1	53,6	52,4
Primära utgifter	48,5	52,9	53,9	52,4	50,9
Staten	19,6	21,5	22,2	21,6	20,7
Kommuner	22,6	24,3	24,5	23,6	23,1
ÅP-systemet	6,4	7,1	7,2	7,1	7,2
Räntor	1,7	1,3	1,2	1,2	1,5

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Utvecklingen under perioden är likartad för sektorerna såväl före som efter konsolidering. De primära utgifterna ökar kraftigt som andel av

BNP för alla sektorerna 2009. Detta är en följd av att utgifterna stiger samtidigt som BNP minskar i löpande priser.

Den konsoliderade offentliga sektorns utgifter 2010 beräknas som andel av BNP (utgiftskvoten) uppgå till 55,1. Det är den högsta nivån under 2000-talet men betydligt lägre än under 1990-talskrisen (se diagram 8.5).

Diagram 8.5 Den konsoliderade offentliga sektorns utgifter 1990–2012

Procent av BNP. Utfall för 1990–2008, prognos för 2009–2012.



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

I nationalräkenskaperna klassificeras utgifterna som konsumtion, investeringar och transfereringar inklusive subventioner. Konsumtion och investeringar utgör en direkt resursförbrukning och ingår i BNP från användningssidan (försörjningsbalansen). Transfereringarna tillfaller hushålls- eller företagssektorn eller utlandet.

Tabell 8.20 Den konsoliderade offentliga sektorns utgifter

Procent av BNP, om annat ej anges. Utfall för 2008, prognos för 2009–2012.

	2008	2009	2010	2011	2012
Konsumtion	26,4	28,2	28,6	27,7	27,0
Investeringar	3,0	3,5	3,5	3,4	3,3
Transfereringar till hushåll	15,8	17,5	17,9	17,5	16,9
Övriga transfereringar	3,2	3,6	3,8	3,8	3,8
Ränteutgifter	1,7	1,3	1,2	1,2	1,5
Summa utgifter	50,2	54,1	55,1	53,6	52,4
Exklusive räntor	48,5	52,9	53,9	52,4	50,9
Totala utgifter, mdkr	1 585	1 660	1 711	1 724	1 763
Exklusive räntor, mdkr	1 532	1 621	1 673	1 684	1 714

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den offentliga konsumtionen uppgick 2008 till 26,4 procent av BNP och svarade för drygt hälften av utgifterna. Transfereringarna till hushållen, som 2008 motsvarade 15,8 procent av BNP, svarade för drygt 30 procent av utgifterna.

Under 2009 och 2010 bedöms alla typer av utgifter öka i relation till BNP, med undantag av ränteutgifterna. I löpande priser ökar utgifterna med 5,8 procent 2009 och 3,2 procent 2010 (se tabell 8.20).

8.5 Beräkning av den offentliga sektorns utgifter

Regeringens förslag: Taket för den offentliga sektorns utgifter beräknas till 1 582 miljarder kronor 2010, 1 624 miljarder kronor 2011 och 1 665 miljarder kronor 2012.

Skälen för regeringens förslag: Principen om kommunalt självstyre innebär att kommuner och landsting själva fattar beslut om sina utgifter. Riksdagen fastställer därför inte ett tak för den offentliga sektorns utgifter utan godkänner endast en beräkning. Nivån på taket för den offentliga sektorns utgifter är på sikt avgörande för det totala skatteuttaget. I tabell 8.21 redovisas beräkningen av taket för den offentliga sektorns utgifter.

Taket för den offentliga sektorns utgifter utgörs av utgiftstaket för staten samt beräknade utgifter enligt nationalräkenskaperna i kommuner och landsting. Räntor på statsskulden ingår inte i beräkningen. I beräkningen elimineras även interna transaktioner mellan staten och kommuner och landsting samt mellan staten och ålderspensionssystemet. Den största delen av de interna transaktionerna utgörs av generella och riktade statsbidrag till kommuner och landsting samt av statliga ålderspensionsavgifter.

Det är värt att notera att delarna som tillsammans utgör taket för den offentliga sektorns utgifter skiljer sig definitionsmässigt åt, vilket bör beaktas vid analys. Förutom att taket för offentlig sektor omfattar såväl prognostiserade utgifter (kommuner och landsting) som en utgiftsbegränsning (utgiftstaket för staten) så omfattar det även olika redovisningsdefinitioner (kommuner och landsting sektor enligt nationalräkenskaperna och utgiftstaket för staten enligt statsbudgetdefinition). Eftersom taket för de offentliga utgifterna inte tillför någon ytterligare restriktion inom det finanspolitiska ramverket,

och då en studie av de offentliga delsektorernas utgifter bättre görs i jämförbara nationalräkenskapstermer kommer taket för de offentliga utgifternas existens att utredas vidare inom Finansdepartementets översyn för det finanspolitiska ramverket. Riksrevisionen har i sin granskning Sambandet mellan utgiftstaket, överskotts målet och skattepolitiken – regeringens redovisning (RiR 2007:21) fört fram liknande kommentarer och rekommenderat att taket för offentlig sektor avskaffas.

Som andel av BNP beräknas taken för den offentliga sektorns utgifter minska mellan 2009 och 2012 från 50,7 till 49,5 procent av BNP. Både kommunala sektorns utgifter och utgiftstaket för staten minskar under denna period som andel av BNP.

Tabell 8.21 Utfall och beräkning av tak för den offentliga sektorns utgifter 2008–2012

Miljarder kronor

	2008	2009	2010	2011	2012
Utgiftstak för staten	957	989	1 024	1 054	1 074 ¹
Kommunsektorn	690	719	734	733	752
Interna transaktioner	-148	-154	-175	-163	-160
Tak för den offentliga sektorns utgifter	1 499	1 554	1 582	1 624	1 665
<i>Procent av BNP</i>	47,5	50,7	51,0	50,5	49,5

¹ Förslag till utgiftstak för 2012 i denna proposition.

9

Statsbudgetens saldo, finansiellt sparande och skuldutvecklingen



9 Statsbudgetens saldo, finansiellt sparande och skuldtutvecklingen

Sammanfattning

- Statsbudgetens saldo uppvisar underskott alla åren 2009–2012, vilket medför att statskulden ökar från 34 procent av BNP vid utgången av 2008 till 40 procent vid utgången av 2012.
 - Den offentliga sektorns finansiella sparande visar också underskott under hela prognosperioden. Underskottet är som störst 2010 då det uppgår till 3,4 procent av BNP.
 - Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet är alltjämnt positiv 2012 trots underskotten i det finansiella sparandet. Den konsoliderade bruttoskulden (Maastrichtskulden) uppgår till 45,5 procent av BNP 2010, vilket understiger referensvärdet inom EU på 60 procent av BNP.
 - Ökade statsbidrag till kommuner och lands-
ting medför att den kommunala sektorn klarar balanskravet 2010 samtidigt som det dämpar fallet i kommunal sysselsättning.
 - Ålderspensionssystemets finansiella sparande går mot underskott 2012.
-

I detta avsnitt redovisas statsbudgetens saldo och den offentliga sektorns finanser. Avsnittet inleds med att regeringen lämnar förslag på beräkningen av myndigheters m.fl. in- och utlåning i Riksgäldskontoret (RGK) och den kassamässiga korrigeringen samt en redovisning av statsbudgetens saldo. Därefter redovisas den

offentliga sektorns finanser, tillgångar och skulder.

9.1 Statsbudgetens saldo

Regeringens förslag: Regeringen bemyndigas att under 2010 ta upp lån enligt lagen (1988:1387) om statens upplåning och skuldförvaltning.

Beräkningen av myndigheters m.fl. in- och utlåning i Riksgäldskontoret för 2010 enligt tabell 9.1 godkänns.

Beräkningen av den kassamässiga korrigeringen för 2010 enligt tabell 9.1 godkänns.

Statsbudgetens saldo

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 korrigerering 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. Statskuldens utveckling påverkas även av värdeför-

ändringar, till exempel till följd av valutakursförändringar.

Tabell 9.1 Statsbudgetens saldo 2008–2012

Miljarder kronor, utfall 2008, prognos 2009–2012

	2008	2009	2010	2011	2012
Inkomster	901	719	723	759	780
Utgifter exkl. statskuldsvräntor¹	742	755	783	786	784
Statsskuldsvräntor m.m.²	48	38	23	34	41
Riksgäldskontorets netto-utlåning	-28	123	22	-9	7
<i>varav</i>					
Inbetalning av premiepensionsmedel inkl. ränta	-29	-29	-29	-30	-31
Utbetalning av premiepensionsmedel	29	30	30	30	31
CSN, studielån	5	6	6	6	6
Insättningsgarantin				-20	-1
Stabilitetsfond	-13	4	-2	-2	-3
Lån till andra länder		5	7		
Lån Riksbanken		100			
In-/utlåning från myndigheter (räntekonto) ³	-1				
Banverkets infrastrukturlån	-11	4	5	4	4
Vägverkets infrastrukturlån	-10	2	2	2	1
Lån till Botniabanan	2	2	1	0	0
Övrigt, netto	0	-1	2	1	0
Kassamässig korrigerig	4	0	1	20	0
Statsbudgetens saldo	135	-196	-106	-72	-51

¹ Inklusive minskning av anslagsbehållningar.

² Avser utgifterna under utgiftsområde 26 Statsskuldsvräntor m.m.

³ Normalt görs inga prognoser på in-/utlåning från myndigheter (räntekonto) utan här redovisas endast utfallet.

För 2009 prognoseras statsbudgetens saldo till -196 miljarder kronor (se tabell 9.1). Det är en ökning av budgetunderskottet med 10 miljarder kronor jämfört med prognosen i 2009 års ekonomiska vårproposition, vilken främst förklaras av förändringar gällande RGK:s nettoutlåning. De kassamässiga inkomsterna 2009 bedöms bli ca 25 miljarder kronor högre än i vårpropositionen. Förändringen förklaras till största delen av en höjd prognos för skatt på inkomst av arbete och kapital. De totala utgifterna för 2009, inklusive Riksgäldskontorets nettoutlåning, prognoseras att bli 35 miljarder kronor högre än i vårpropositionen.

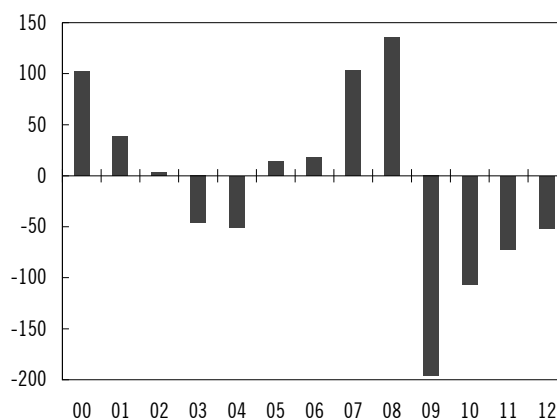
För 2010 beräknas ett budgetunderskott på 106 miljarder kronor, vilket är en minskning med 4 miljarder kronor jämfört med beräkningen i vårpropositionen. För 2011 och 2012 beräknas budgetunderskottet till 72 miljarder kronor respektive 51 miljarder kronor.

Budgetsaldo har varierat kraftigt under 2000-talet, vilket visar att statens inkomster och utgifter är konjunktorkänsliga (se diagram 9.1). I

en lågkonjunktur försämras normalt budgetsaldo av lägre inkomster och högre utgifter. Det omvända gäller i en högkonjunktur. Budgetsaldo storlek för ett enskilt år påverkas i hög grad även av engångseffekter, vilket beskrivs i kommande avsnitt.

Diagram 9.1 Statsbudgetens saldo 2000–2012

Miljarder kronor, utfall för 2000–2008, prognos för 2009–2012



Riksgäldskontorets nettoutlåning

RGK:s nettoutlåning utgörs av RGK:s in- och utlåning till myndigheter, affärsverk, vissa statliga bolag och fonder. De största delposterna utgörs normalt av in- och utbetalningar av premiepensionsmedel, Centrala studiestödsnämndens (CSN) nettouplåning för finansiering av studielån samt nettoutlåning för infrastrukturinvesteringar.

Inbetalningar av premiepensionsmedel place- ras tillfälligt på ett konto i RGK fram till dess att de definitiva pensionsrätterna fastställts och tillgodoförs på pensionsspararnas konton hos Premiepensionsmyndigheten. Under perioden 2009–2012 beräknas de årliga inbetalningarna successivt öka från 29 till 31 miljarder kronor. Utbetalningarna av premiepensionsmedel är under perioden 2009–2012 ungefär lika stora som inbetalningen.

RGK:s nettoutlåning till CSN beräknas uppgå till 5,5 miljarder kronor i år och ökar till ca 6 miljarder kronor 2012.

Jämfört med 2009 års ekonomiska vårproposition har prognosen för RGK:s nettoutlåning reviderats upp med 32 miljarder kronor 2009. Förändringen förklaras av att RGK lånat upp 100 miljarder kronor åt Riksbanken samtidigt som det beräknade utnyttjandet av låneramen

för AB Svensk Exportkredit och kapitaltillskottsprogrammet för banker och vissa andra kreditinstitut minskats med 50 miljarder kronor respektive 19 miljarder kronor.

Kassamässig korrigerigering

En kassamässig korrigerigering 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 inkomstitlar eller vice versa.

För 2009 beräknas den kassamässiga korrigerigeringen uppgå till -0,5 miljarder kronor, vilket är 1,9 miljarder kronor lägre än beräkningen i vårpropositionen. Det beror delvis på vissa övergångseffekter med anledning av övergången till kostnadsmässig anslagsavräkning från och med 2009. Dessa övergångseffekter påverkar den kassamässiga korrigerigeringen även för åren 2010–2012.

En sammanslagning av insättningsgarantifonden och stabilitetsfonden antas beräknings-tekniskt ske 2011. Vid en sammanslagning minskar statsskulden med ca 19 miljarder kronor, vilket insättningsgarantifondens innehav av statspapper beräknas uppgå till. Avyttringen av statspapper minskar RGK:s nettoutlåning till följd av att kontotillgångarna för insättningsgarantin hos RGK ökar med motsvarande belopp. Då denna transaktion inte påverkar statens lånebehov uppstår en kassamässig korrigeringspost 2011 med motsvarande belopp.

Statsbudgetens saldo justerat för större engångseffekter

Av tabell 9.2 framgår att budgetsaldot för 2009, justerat för större extraordinära inkomster och utgifter, uppvisar ett underskott på 98 miljarder kronor. Det innebär att engångseffekterna beräknas bli ca 100 miljarder kronor 2009.

Tabell 9.2 Statsbudgetens saldo samt justering för större engångseffekter 2008–2012

Miljarder kronor, utfall 2008, prognos 2009–2012

	2008	2009	2010	2011	2012
Statsbudgetens saldo	135	-196	-106	-72	-51
Större engångseffekter	-71	98	7	1	0
<i>varav</i>					
Försäljning av statligt aktieinnehav	-77				
Extra utdelningar	-5	-5			
Förändrad inbetalning av moms inom bygg- och anläggningssektorn	-8	-2			
EU-avgift, försenat beslut avseende egna medel	3	-7			
Kapitaltillskott ¹	8	7			
Lån till Riksbanken ²		100			
Lån till andra länder		5	7		
Carnegie	2	-1	-1		
Övrigt, netto ³	4	1	1	1	0
Statsbudgetens saldo justerat för större engångseffekter	64	-98	-99	-71	-51

Anm.: Beloppen är avrundade och överensstämmer därför inte alltid med summan.

¹ Avser för 2008 kapitaltillskott till Almi Företagspartner AB, Svensk Exportkredit AB och Fourier Transform AB. För 2009 avses 5,6 miljarder kronor till Nordea samt 1,3 miljarder kronor till SAS nyemission.

² Avser Riksbankens lån i RGK om 100 miljarder kronor, varav 66 miljarder lånats upp t.o.m. 31 juli 2009.

³ Avser omfinansiering av infrastrukturlån samt betalning och förfalloprofil av övertagna lån från Venantius AB.

Den främsta förklaringen till dessa engångseffekter är de 100 miljarder kronor som RGK lånat upp åt Riksbanken. Statsbudgetens saldo försämras med motsvarande belopp (se även avsnitt 7.2.2). Även den högre EU-avgiften 2008 samt den lägre EU-avgiften 2009 är engångseffekter. Det beror på att det nya beslutet om EU-budgetens finansiering inte trätt i kraft förrän 2009, med retroaktiv tillämpning för 2007 och 2008. Beslutet medför reduktioner av den svenska EU-avgiften, som kassamässigt kommit Sverige till del 2009. Vidare bedöms Sverige även betala ut lånebelopp till Island under 2009 motsvarande ca 6 miljarder kronor.

För 2010 beror skillnaden mellan statsbudgetens saldo och saldoutjusterat för större engångseffekter till största delen på det lån om ca 7 miljarder kronor till Lettland som Sverige bedöms betala ut under 2010.

9.2 Den offentliga sektorns finanser

9.2.1 Utgifts- och inkomstförändringar

I detta avsnitt redovisas översiktligt budgeteffekterna dels av de reformer och den finansiering som föreslås eller aviseras i denna proposition, dels av de reformer och den finansiering som tidigare beslutats eller aviserats.⁹¹ I redovisningen förutsätts, med några undantag, att de angivna anslagsförändringarna motsvaras av lika stora utgiftsförändringar.

Föreslagna utgifts- och inkomstförändringar

I tabell 9.3 redovisas de sammantagna effekterna på finansiellt sparande i offentlig sektor av föreslagna eller aviserade utgifts- och inkomstförändringar i samband med denna proposition i förhållande till den politik som 2009 års ekonomiska vårproposition baserades på. 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 återfinns i avsnitten 7.2 och 8.2 samt i tabell 1.2 i finansplanen.

Av tabell 9.3 framgår hur de föreslagna och aviserade reformerna påverkar de takbegränsade utgifterna och hur dessa ska justeras för att redovisningsmässigt överensstämja med finansiellt sparande i offentlig sektor. Bland förslagen till utgiftsreformer finns framför allt satsningar på rättsväsendet, utbildning, infrastruktur samt resurser till kommuner och landsting. Sammantaget beräknas föreslagna och aviserade reformer medföra högre utgifter med 5 miljarder kronor 2009, 17,3 miljarder kronor 2010, 9 miljarder kronor 2011 och 6,7 miljarder kronor 2012.

På budgetens inkomstsida vidtas skattepolitiska åtgärder för att förstärka arbetsutbudet, sänka skatterna för pensionärer och förbättra villkoren för företagen. Den enskilt största åtgärden är att jobbskatteavdraget utökas ytterligare. De föreslagna och aviserade reformerna som påverkar budgetens inkomstsida beräknas

medföra lägre skatteinkomster med ca 14 miljarder kronor per år från 2010 till och med 2012.

I tabell 9.3 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.⁹²

⁹¹ Statsbudgetens utgifter och inkomster förändras även av andra anledningar än föreslagna eller aviserade utgifts- och inkomstförändringar, till exempel den makroekonomiska utvecklingen (se avsnitt 8.2 för förändring jämfört med 2009 års ekonomiska vårproposition samt avsnitt 8.1.3 för förändring jämfört med föregående år).

⁹² Bruttoeffekten av en inkomstreform beskriver den statistiskt beräknade förändringen i intäkterna från den skatt eller avgift som regeländringen avser. En indirekt effekt uppstår till exempel om en regeländring påverkar andra skattebaser eller konsumentprisindex (KPI).

Ett exempel på indirekt effekt av utgiftsreformer är en regeländring som påverkar beskattningsbara transfereringar till hushållen (till exempel sjukpenning eller arbetslöshetsersättning). I detta fall är bruttoeffekten den direkta utgiftsförändringen medan den indirekta effekten motsvaras av återflödet till offentlig sektor av inkomstskatten på transfereringen.

Tabell 9.3 Föreslagna och aviserade utgifts- och inkomstförändringar 2009–2012, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande

Miljarder kronor. Förändring i förhållande till 2009 års ekonomiska vårproposition

	2009	2010	2011	2012
<i>Utgiftsförändringar</i>				
Förändring av takbegränsade utgifter ¹	12,0	14,5	9,2	6,9
Justering för olika redovisningsprinciper i statsbudgeten och nationalräkenskaperna	-7,0	2,7	-0,2	-0,2
varav stöd till kommuner och landsting ²	-6,0	4,0	0,0	0,0
varav gårdsstöd ³	0,0	-1,2	0,0	0,0
Summa utgiftsförändringar (ökning av utgifter)	5,0	17,3	9,0	6,7
<i>Inkomstförändringar</i>				
Sänkta skatter ⁴	0,3	-14,0	-14,1	-14,2
Övriga inkomstreformer	0,0	-0,1	-0,1	-0,1
Summa inkomstförändringar	0,3	-14,0	-14,2	-14,2
Utgifts- och inkomstreformer	-4,7	-31,3	-23,1	-20,9
Indirekta effekter av inkomstreformer	0,0	0,3	0,3	0,3
Indirekta effekter av utgiftsreformer	0,0	0,8	0,8	1,6
Förändring finansiellt sparande offentlig sektor	-4,7	-31,9	-23,6	-22,2

Anm: Beloppen är avrundade och summerar inte alltid.

¹ Omfattar inte anslagsförändringar som motiverar teknisk justering av utgiftstaket för staten (se tabell 8.10).² Det tillfälliga konjunkturstödet utbetalas från statsbudgeten i december 2009 men avses att användas under 2010. I nationalräkenskaperna periodiseras stödet därför till 2010. Vidare antas att 20 procent av stödet används för att förstärka kommunernas och landstingens resultat och därför inte påverkar den offentliga sektorns finansiella sparande.³ Från anslag betalas jordbruksstöd styrda av EU-regelverk, framför allt det s.k. gårdsstödet. De ökade utgifterna påverkar inte finansiellt sparande då stöden ersätts fullt ut av EU-budgeten via motsvarande inkomster till statsbudgeten.⁴ Nu föreslagna och aviserade skatteförändringar beskrivs i avsnitt 7.2.

De föreslagna eller aviserade åtgärderna på statsbudgetens utgifts- och inkomstsida medför att den offentliga sektorns finanser försvagas med 4,7 miljarder kronor 2009, 31,9 miljarder kronor 2010, 23,6 miljarder kronor 2011 och 22,2 miljarder kronor 2012, jämfört med vårpropositionen.

Förändringar jämfört med föregående år

Av tabell 9.3 framgår förändringen med anledning av politiken jämfört med 2009 års ekonomiska vårpropositionen medan det av tabell 9.4 går att utläsa förändringen mellan år. I tabell 9.4 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 så vis

framgår 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 9.4 framgår att de beräknade utgifterna på statsbudgeten, justerade för att redovisningsmässigt överensstämna med finansiellt sparande, ökar till följd av beslut på statsbudgetens utgiftssida med 19,3 miljarder kronor 2009 och med 14,7 miljarder kronor 2010. Åren 2011 och 2012 minskar utgifterna till följd av beslut med sammanlagt 21,6 miljarder kronor. Minskningen förklaras till stor del av att flera stora temporära reformer genomförs, till exempel stöd till kommuner och landsting samt satsningar på infrastruktur och utbildning. Dessa är sammantaget som störst 2010 och trappas av i takt med att konjunkturen förväntas bli bättre, vilket medför att utgifterna minskar vid en jämförelse mellan år.

I avsnitt 8.1.3 (tabell 8.6) framgår hur förändringen ser ut per utgiftsområde. De beräknade utgifterna ökar under perioden till följd av reformer inom några områden, bl.a., rättsväsendet, hälso- och sjukvård, arbetsmarknad, kultur samt utbildning. En minskning av utgifterna sker bland annat inom ohälsan.

De beräknade inkomsterna minskar till följd av beslut på statsbudgetens inkomstsida med 35,0 miljarder kronor 2009 och med 13,6 miljarder kronor 2010. Åren 2011 och 2012 ökar inkomsterna till följd av beslut med sammanlagt 0,4 miljarder kronor.

De tidigare beslutade och nu föreslagna åtgärderna på statsbudgetens utgifts- och inkomstsida medför en försvagning av de offentliga finanserna med sammantaget ca 60 miljarder kronor från 2008 till och med 2012. Åren 2009 och 2010 försvagas de offentliga finanserna främst till följd av sänkta skatter samt tillfälligt stöd till kommuner och landsting. Åren 2011 och 2012 förstärks de offentliga finanserna till följd av att de konjunkturrelaterade satsningarna på utgiftssidan sammantaget är som störst 2010 och att de trappas av under de efterföljande åren.

Tabell 9.4 Utgifts- och inkomstförändringar 2009–2012 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

	2009	2010	2011	2012
<i>Utgiftsreformer¹</i>				
Utgiftsförändringar, takbegränsade utgifter ²	-1,53	-9,18	-5,14	-3,18
Justering för olika redovisningsprinciper i statsbudgeten och nationalräkenskaperna	20,84	23,83	-9,96	-3,29
varav stöd till kommuner och landsting ³	-13,00	22,60	-10,60	0,00
varav lånefinansierade infrastrukturinvesteringar ⁴	26,41	0,16	-2,17	-1,54
Summa utgiftsförändringar⁵	19,30	14,65	-15,10	-6,47
<i>Inkomstreformer¹</i>				
Skatt på arbete	-42,26	-14,74	0,00	0,09
varav föreslagna/aviserade i denna proposition	0,00	-15,07	-0,14	0,00
varav föreslagna/aviserade i 2009 års ekonomiska vårproposition	-3,95	-0,01	0,00	0,00
varav föreslagna/aviserade i Budgetpropositionen för 2009	-31,64	0,29	0,14	0,09
varav i tidigare propositioner	-6,67	0,05	0,00	0,00
Skatt på kapital	1,08	1,32	0,06	0,06
varav föreslagna/aviserade i denna proposition	0,00	0,75	0,00	0,00
varav föreslagna/aviserade i 2009 års ekonomiska vårproposition	0,32	0,00	0,00	0,00
varav föreslagna/aviserade i Budgetpropositionen för 2009	0,00	0,23	0,06	0,06
varav i tidigare propositioner	0,76	0,34	0,00	0,00
Skatt på konsumtion och insatsvaror	-0,30	-0,20	0,00	-0,05
varav föreslagna/aviserade i denna proposition	0,00	0,08	0,00	-0,05
varav föreslagna/aviserade i 2009 års ekonomiska vårproposition	0,00	0,00	0,00	0,00
varav föreslagna/aviserade i Budgetpropositionen för 2009	0,04	0,00	0,00	0,00
varav i tidigare propositioner	-0,34	-0,28	0,00	0,00
Summa skattereformer, brutto	-41,48	-13,67	0,06	0,06
Summa indirekta effekter av skatter	7,36	0,61	0,13	0,13
varav föreslagna/aviserade i denna proposition	0,00	0,30	0,03	0,00
varav föreslagna/aviserade i 2009 års ekonomiska vårproposition	0,00	0,00	0,00	0,00
varav föreslagna/aviserade i Budgetpropositionen för 2009	6,87	0,29	0,00	0,00
varav i tidigare propositioner	0,49	0,02	0,00	0,00
Övriga inkomstreformer	-0,85	-0,55	0,00	0,00
varav föreslagna/aviserade i denna proposition	0,00	-0,05	0,00	0,00
varav föreslagna/aviserade i 2009 års ekonomiska vårproposition	0,00	0,00	0,00	0,00
varav föreslagna/aviserade i Budgetpropositionen för 2009	-1,30	-1,00	0,00	0,00
varav i tidigare propositioner	0,45	0,50	0,00	0,00
Summa inkomstreformer, netto	-34,97	-13,61	0,19	0,23
Utgifts- och inkomstreformer, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande^{1,5}	54,27	28,26	-15,29	-6,70

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 och tabell 8.5. I tabell 8.6 redovisas utgiftsförändringarna per utgiftsområde. Anslagsförändringar som i denna proposition motiverar teknisk justeringar av utgiftstaket för staten ingår ej (se avsnitt 4.5). 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 8.10.

³ Det tillfälliga konjunkturstödet på sammanlagt 13 miljarder kronor (varav 6 miljarder kronor föreslås i denna proposition och 7 miljarder kronor föreslogs i 2009 års ekonomiska vårproposition) och utbetalas från statsbudgeten i december 2009 men avses att användas under 2010. I nationalräkenskaperna periodiseras stödet därför till 2010, vilket också bättre visar inriktningen på finanspolitiken. Vidare antas att 20 procent av stödet används för att förstärka kommunernas och landstingens resultat och därför inte påverkar den offentliga sektorns finansiella sparande. Det gäller även den tillfälliga höjning av statsbidragen 2010 på 4 miljarder kronor. Tabellen visar förändringen mellan år och den justering som görs för de olika redovisningsprinciperna på 22,6 miljarder kronor 2010 består av: 13 miljarder lägre utgifter 2009, $13 \cdot 0,8 = 10,4$ miljarder kronor högre utgifter 2010 samt $4 \cdot (1 - 0,8) = 0,8$ i lägre utgifter 2010.

⁴ Posten visar förändringen av nettouplåningen för väg- och järnvägsobjekt. Nettouplåning utgör skillnaden mellan nyupplåning och amortering.

⁵ Exklusive indirekta effekter av utgiftsreformer på statsbudgetens inkomstsida.

9.3 Den offentliga sektorns finanser

9.3.1 Statens finansiella sparande

Från budgetsaldo till statens finansiella sparande

Budgetsaldot visar statens lånebehov och påverkar därmed förändringen av statsskulden. Statens finansiella sparande visar förändringen av den finansiella förmögenheten, exklusive värdeförändringar.

Det finansiella sparandet påverkas inte av att staten säljer eller köper finansiella tillgångar, som exempelvis aktier, eller ökar utlåningen, eftersom sådana transaktioner inte förändrar den finansiella förmögenheten. Däremot påverkas budgetsaldot och statsskulden.

Förutom denna principiella skillnad avviker redovisningen i statsbudgeten i flera avseenden från redovisningen i nationalräkenskaperna (NR). Budgetsaldot redovisas kassamässigt, dvs. när betalningen sker, medan NR tillämpar periodiserad redovisning, dvs. när den underliggande aktiviteten sker. Denna skillnad påverkar framför allt redovisningen av skatter och ränteutgifter.

År 2008 uppgick budgetöverskottet till 135 miljarder kronor medan det finansiella sparandet uppgick till 45 miljarder kronor. Större delen av skillnaden mellan statens finansiella sparande och budgetsaldo 2008 beror på försäljningar av aktier (AB Vin och Sprit). Dessutom var de kassamässigt inbetalda skatterna större än de för året debiterade skatterna. Det är en följd av eftersläpning av skattebetalningarna från högkonjunkturåret 2007 (se tabell 9.5).

Tabell 9.5 Statens budgetsaldo och finansiella sparande

Miljarder kronor. Utfall för 2008, prognos för 2009–2012.

	2008	2009	2010	2011	2012
Budgetsaldo	135	-196	-106	-72	-51
Räntor, periodisering, kursvinster/förluster	-6	6	-4	5	4
Periodisering av skatter	-11	1	0	-6	11
Köp och försäljning av aktier, extra utdelningar m.m.	-71	1	-1	0	0
Kommunbidrag	0	13	-13	0	0
Övriga finansiella transaktioner m.m.	-3	112	14	5	5
Finansiellt sparande	45	-63	-109	-68	-32

Anm: Beloppen är avrundade och summerar inte därför alltid.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

År 2009 bedöms budgetsaldot visa ett mycket större underskott än det finansiella sparandet. Lån till Riksbanken belastar budgetsaldot med 100 miljarder kronor, men inte det finansiella sparandet då statens tillgångar ökar i motsvarande mån. Det tillfälliga konjunkturbidraget till den kommunala sektorn betalas ut och belastar statsbudgeten i år, men redovisas i NR år 2010.

Åren framöver väntas skillnaderna mellan budgetsaldot och det finansiella sparandet minska.

Statens finansiella sparande visade 2008 ett överskott på 45 miljarder kronor eller 1,4 procent av BNP. Lågkonjunkturen slår hårt mot statens finanser. Inkomsterna minskar och överträffar 2008 års nivå först 2012. Utgifterna ökar till följd av det försämrade läget på arbetsmarknaden och de nu föreslagna reformerna. Det finansiella sparandet beräknas visa underskott motsvarande 2,1 procent av BNP i år och 3,5 procent av BNP 2010. Förbättringen av det ekonomiska läget bidrar därefter till en successiv förstärkning av statens finanser 2011 och 2012 (se tabell 9.6).

Tabell 9.6 Statens finanser

Miljarder kronor, om annat ej anges. Utfall för 2008, prognos för 2009–2012.

	2008	2009	2010	2011	2012
Inkomster	884	809	816	851	895
Procent av BNP	28,0	26,4	26,3	26,5	26,6
Skatter och avgifter	788	715	721	751	787
Övriga inkomster	96	94	95	100	108
Utgifter	838	872	926	919	926
Procent av BNP	26,6	28,4	29,8	28,6	27,5
Utgifter exkl. räntor	794	839	893	884	883
Procent av BNP	25,1	27,4	28,8	27,5	26,3
Ränteutgifter	45	32	33	35	43
Finansiellt sparande	45	-63	-109	-68	-32
Procent av BNP	1,4	-2,1	-3,5	-2,1	-0,9

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

9.3.2 Ålderspensionssystemet

Det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet uppgick 2008 till 31 miljarder kronor eller 1 procent av BNP (se tabell 9.7).

Pensionsutbetalningarna överstiger avgiftsinkomsterna under prognosperioden. Direktavkastningen på AP-fondernas tillgångar täcker dock avgiftsunderskottet t.o.m. 2011 och det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet är alltjämt positivt 2011. En svag utveckling av

avgiftsinkomsterna under de närmaste åren samtidigt som antalet nytillkommande pensionärer med en relativt hög pension ökar starkt leder till underskott i det finansiella sparandet 2012. Underskottet finansieras av AP-fondernas tillgångar, som vid utgången av 2008 uppgick till ca 700 miljarder kronor eller 22 procent av BNP.

Tabell 9.7 Ålderspensionssystemet (inkomstpensionen)

Miljarder kronor, om annat ej anges. Utfall för 2008, prognos för 2009–2012

	2008	2009	2010	2011	2012
Avgifter	202	202	202	206	212
Pensioner	199	217	220	227	238
Avgiftsöverskott	3	-15	-18	-21	-26
Räntor, utdelningar	31	24	25	25	27
Förvaltningsutgifter m.m.	-3	-3	-3	-3	-3
Finansiellt sparande	31	6	3	1	-2
<i>Procent av BNP</i>	<i>1,0</i>	<i>0,2</i>	<i>0,1</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,1</i>

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

9.3.3 Kommuner och landsting

Det finansiella sparandet för kommuner och landsting uppgick sammantaget till 2 miljarder kronor 2008 medan resultatet före extraordinära poster uppgick till 8 miljarder kronor (se tabell 9.8). Skillnaden mellan det finansiella sparandet och resultatet beror bl.a. på att utgifterna för investeringar blev relativt höga 2008. I NR påverkar hela utgiften för investeringen det finansiella sparandet medan resultatet enligt kommunal redovisning endast påverkas av kostnaden för avskrivningen.

Tabell 9.8 Kommunsektorns finanser

Miljarder kronor, om annat ej anges. Utfall för 2008, prognos för 2009–2012

	2008	2009	2010	2011	2012
Inkomster	731	747	773	772	791
Inkomstskatter	500	511	514	525	542
Kommunal fastighetsavgift	13	14	14	15	14
Statsbidrag exkl. mervärdesskatt	112	115	137	124	122
<i>Procent av BNP</i>	<i>19,4</i>	<i>20,4</i>	<i>21,0</i>	<i>20,2</i>	<i>19,7</i>
Övriga inkomster	119	122	122	123	127
Utgifter	728	758	773	772	792
Konsumtion	615	635	646	644	660
<i>Kostnadsvolym, procentuell utveckling</i>	<i>1,4</i>	<i>0,3</i>	<i>0,4</i>	<i>-2,1</i>	<i>-0,8</i>
Övriga utgifter	113	123	127	128	133
Finansiellt sparande	2	-11	0	0	-2
<i>Procent av BNP</i>	<i>0,1</i>	<i>-0,3</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,1</i>
Resultat före extraordinära poster	8	-6	4	6	3

Anm: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid.

¹ Skatter och bidrag som andel av BNP inkluderar inkomster från den kommunala fastighetsavgiften.

² Övriga inkomster inkluderar kompensation för ingående mervärdesskatt på den kommunala sektorns inköp av varor och tjänster.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det försämrade läget på arbetsmarknaden medför att skatteunderlaget utvecklas betydligt svagare än tidigare. I genomsnitt ökade skatteunderlaget, exklusive regleringar, med över 4 procent per år under perioden 2000–2008, medan det 2009 endast ökar med 2,2 procent (se tabell 9.9).⁹³ Den genomsnittliga kommunala skattesatsen för 2009 har höjts med 8 öre, vilket ökar inkomsterna med 0,3 procent.

⁹³ Skatteintäkterna redovisas justerade för regeländringar som påverkar det kommunala skatteunderlaget. Vidare redovisas skatteintäkterna 2008 enligt NR, vilket skiljer sig från regeringens beräkning.

Tabell 9.9 Skatter och statsbidrag

Procentuell utveckling om annat ej anges. Utfall för 2008, prognos för 2009–2012

	2008	2009	2010	2011	2012
Skatter och statsbidrag exkl. mervärdesskatt	4,0	2,2	3,9	-0,2	2,2
Skatteintäkter justerade för regleringar ¹	3,9	2,5	1,3	2,2	3,2
varav					
Skatteunderlag	4,3	2,2	1,3	2,2	3,2
Skattesatsändringar	-0,4	0,3	–	–	–
Statsbidrag justerade för regleringar²	4,4	1,4	14,8	-8,2	-2,1
Statsbidragsutveckling justerat för regleringar, mdkr	5	2	18	-12	-2

Anm: I tabellen redovisas utvecklingen av statsbidragen exklusive kompensation för mervärdesskatt.

¹ Skatteinkomster och statsbidrag redovisas justerade för regeländringar som påverkar det kommunala skatteunderlaget. I tabellen redovisas skatteintäkterna 2008 enligt NR, vilket skiljer sig från regeringens beräkning.

² Dessutom tillkommer effekter av sänkta arbetsgivaravgifter samt att inkomsterna från fastighetsavgiften beräknas öka.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

På grund av influensapandemin tillförs landstingen 1 miljard kronor 2009 för att minska effekterna på den ordinarie hälso- och sjukvården. Vidare ökar bidrag till områden som psykiatri och rehabilitering. Sammantaget ökar statsbidragen till kommuner och landsting, exklusive regleringar med 1,7 miljarder kronor 2009.⁹⁴ Totalt motsvarar detta en ökning av statsbidragen med 1,4 procent. Utvecklingen mellan åren inkluderar att den tidigare satsningen på plusjobb helt fasas ut 2009.

Utöver statsbidragen får kommuner och landsting ytterligare förstärkningar motsvarande en 5 procentig inkomstökning 2009. Inkomsterna från den kommunala fastighetsavgiften ökar med 1,7 miljarder kronor och sänkta socialavgifter bedöms minska lönekostnaderna med 4,4 miljarder kronor 2009.

Den fortsatt svaga konjunkturen och det försämrade läget på arbetsmarkanden medför att tillväxten i skatteunderlaget försvagas ytterligare 2010, då det endast beräknas öka med 1,3 procent.

Sammantaget ökar kommunernas och landstingens inkomster från skatter och statsbidrag 2010 med 3,9 procent. De stimulansåtgärder som regeringen föreslår om totalt 17 miljarder

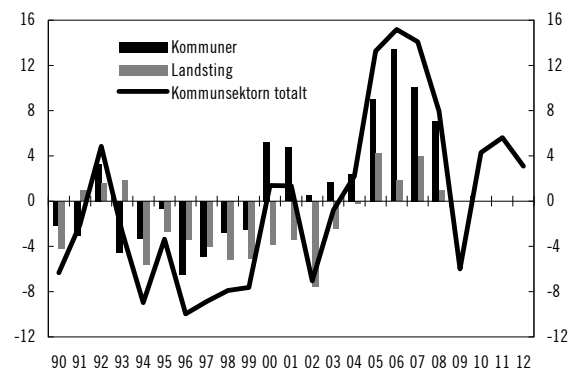
kronor kommer i nationalräkenskaperna att periodiseras till 2010.⁹⁵ Av dessa medel är 13 miljarder kronor ett tillfälligt konjunkturstöd som syftar till att motverka nedskärningar i kommuner och landsting 2010.⁹⁶ Dessutom ökar statsbidragen bl.a. av satsningen på att förkorta vårdköerna.

I takt med att läget på arbetsmarknaden förbättras 2011 och 2012 växer skatteunderlaget snabbare och beräknas då öka med 2–3 procent per år. Under 2011 minskar statsbidragen exklusive regleringar. Detta är i första hand en effekt av att konjunkturstödet tillfälligt ökar bidragen 2010.

Den beräknade utvecklingen av inkomster och utgifter medför att kommunsektorn redovisar ett underskott 2009 (se diagram 9.2). Att underskottet blir förhållandevis stort för 2009 är delvis en följd av att de stimulanser som avser 2010 beräknas få effekter på sysselsättningen redan 2009.

Diagram 9.2 Utveckling av det ekonomiska resultatet före extra ordinära poster i kommuner och landsting

Miljarder kronor. Utfall för 1990–2008, Prognos för 2009–2012



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

För 2010 medför statsbidragen att kommuner och landsting väntas kunna hålla uppe sysselsättningen på en högre nivå än vad som annars vore möjligt, samtidigt som man redovisar ett överskott.

De ökade statsbidragen till kommuner och landsting om totalt 17 miljarder kronor 2010

⁹⁴ Ett exempel på reglering är höjningen av statsbidragen 2010 till följd av att grundavdraget för pensioner ökar. Eftersom detta medför ett bortfall av skatteintäkter för kommuner och landsting, kompenseras detta med höjda statsbidrag. Regleringen medför följaktligen att det utökade grundavdraget är neutralt för kommuner och landsting.

⁹⁵ Av dessa bidrag betalas 13 miljarder kronor ut i år och resterande 4 miljarder kronor 2010. Statistiska centralbyrån (SCB) har nu beslutat att dessa medel nu ska bokföras som bidrag 2010, dvs. till det år de avses att användas. Detta innebär att NR denna gång använder samma periodiseringsprincip för bidragen som man gör i den kommunala redovisningen.

⁹⁶ Resterande 4 miljarder kronor utgörs av ett generellt bidrag som ökar med 1 miljard kronor 2011.

som förslås i denna proposition och i 2009 års ekonomiska vårproposition bedöms bidra till att motverka nedgången i sysselsättningen i kommunsektorn med ca 23 000 personer under 2009 och 2010.

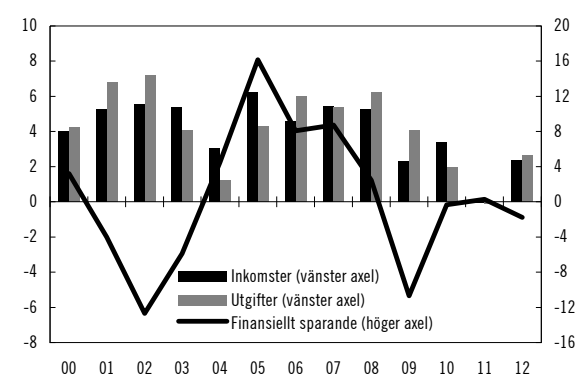
Prognosen för 2011 och 2012 baseras på att kommuner och landsting ska klara balanskravet, vilket innebär att kostnaderna anpassas till intäkterna (se diagram 9.3). Givet den information som fanns tillgänglig när prognosen för konsumtionsutgifterna i kommuner och landsting fastställdes förutsågs kommunsektorns inkomster att falla. Det innebär att kostnaderna i volym minskar med 2 procent mellan 2010 och 2011 (se tabell 9.8). Kommunsektorns inkomster har reviderats upp i ett sent skede i arbetet med denna proposition till följd av nya åtgärder samt en reviderad makrobild. Denna förbättrade inkomstutveckling har dock inte kunnat beaktas i prognosen över konsumtionsutgifterna för kommunsektorn 2011–2012, utan hela inkomstförstärkningen har påverkat resultatet, vilket är förklaringen till att kommunsektorn redovisar positiva resultat 2011 och 2012. Det finns således en stor sannolikhet att prognosen som presenteras i denna proposition överskattar konsumtions- och sysselsättningsneddragningen i kommunsektorn 2011–2012.

Diagram 9.3 Utvecklingen av kommunsektorns finanser

Utfall för 2000–2008, prognos för 2009–2012

Procentuell förändring

Miljarder kronor



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

9.3.4 Den konsoliderade offentliga sektorns finansiella sparande

Den offentliga sektorns finansiella sparande uppgick 2008 till 79 miljarder kronor eller 2,5 procent av BNP. Det är en minskning jämfört med 2007, då överskottet uppgick till 3,8 pro-

cent av BNP. Minskningen beror på den kraftiga konjunkturnedgången som inleddes under 2008.

Den djupa lågkonjunkturen gör att överskottet i det finansiella sparandet vänds till ett underskott under prognosperioden. Regeringen räknar med ett underskott på 2,2 procent av BNP för 2009 som ökar till 3,4 procent av BNP 2010. Den väntade återhämtningen i ekonomin leder därefter till att underskottet minskar successivt under 2011 och 2012 (se tabell 9.10).

Försämringen av de offentliga finanserna kommer främst till uttryck i en svag utveckling av skatteinkomsterna. Den svaga utvecklingen gäller även inkomster av räntor och utdelningar.

Tabell 9.10 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser

Miljarder kronor, om annat ej anges. Utfall för 2008, prognos för 2009–2012

	2008	2009	2010	2011	2012
Inkomster	1 664	1 593	1 605	1 657	1 727
Procent av BNP	52,7	51,9	51,7	51,6	51,3
Skatter och avgifter	1 479	1 417	1 428	1 474	1 532
Procent av BNP	46,8	46,2	46,0	45,9	45,5
Kapitalinkomster	77	67	63	64	69
Övriga inkomster	108	108	114	119	126
Utgifter	1 585	1 660	1 711	1 724	1 763
Procent av BNP	50,2	54,1	55,1	53,6	52,4
Utgifter exkl. räntor	1 532	1 621	1 673	1 684	1 714
Räntor	53	39	38	40	49
Finansiellt sparande	79	-68	-107	-67	-36
Procent av BNP	2,5	-2,2	-3,4	-2,1	-1,1

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

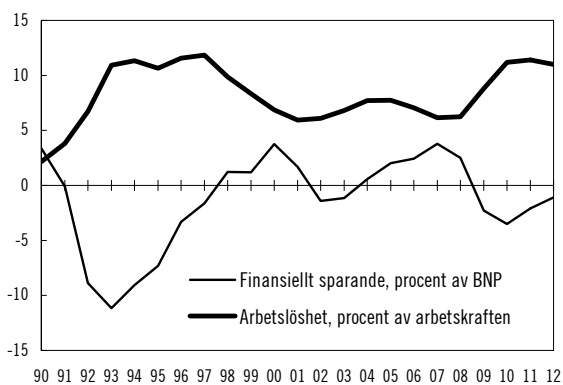
Kapitalinkomsterna överstiger emellertid alltså jämnt ränteutgifterna under prognosperioden. Utgifterna ökar relativt måttligt, trots krisåtgärderna och den högre arbetslösheten. I relation till BNP ökar emellertid utgifterna kraftigt, då BNP minskar i nominella termer 2009.

Konjunkturen och finansiellt sparande

De offentliga finanserna påverkas av konjunkturen främst genom att skatteinkomsterna och utgifterna för arbetslösheten varierar med läget på arbetsmarknaden. Som framgår av diagram 9.4 försämras den offentliga sektorns finansiella sparande när arbetslösheten ökar och vice versa.

Diagram 9.4 Offentliga sektorns finansiella sparande och arbetslöshet

Utfall för 1990–2008, prognos för 2009–2012



Källa: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar

Under åren 1991–1993 minskade BNP tre år i rad med sammanlagt 4,3 procent. Arbetslösheten uppgick till 10,9 procent 1993 och den offentliga sektorns finansiella sparande visade ett underskott på 11,2 procent av BNP.

Dagens ekonomiska utveckling påminner om läget i början av 1990-talet. BNP minskar och arbetslösheten stiger till ungefär samma nivå som 1993. Men den offentliga sektorns finanser väntas inte försämrats i samma utsträckning som då. Det ekonomiska läget skiljer sig på flera sätt. Inflationen och räntorna är lägre än i början av 1990-talet och arbetslösheten stiger från en i utgångsläget högre nivå, varför ökningen av antalet arbetslösa är mindre. Det finns vidare andra faktorer som förklarar varför underskottet som andel av BNP kan bli 7,8 procentenheter lägre 2010 jämfört med 1993. Då belastades den offentliga sektorns finanser av det i dag avskaffade räntebidraget till bostäder motsvarande 2,3 procent av BNP och stöd till insolventa banker motsvarande 3,3 procent av BNP. Dessa två faktorer förklarar hälften av underskottet 1993.

9.4 Skuldutvecklingen och den ekonomiska ställningen

9.4.1 Den ekonomiska ställningen

Den offentliga sektorns förmögenhet består både av realkapital och finansiella tillgångar med avdrag för skulder. Realkapitalet eller kapitalstocken innefattar såväl materiella tillgångar, t.ex. byggnader och anläggningar, som immateriella tillgångar, t.ex. dataprogram. Större delen av den

offentliga sektorns kapitalstock består av byggnader, vägar och annan infrastruktur som inte ger någon direkt avkastning. En del av kapitalstocken används för produktion av offentliga tjänster, t.ex. skolor, sjukhus och kontorsbyggnader medan infrastrukturen ger en samhälls-ekonomisk avkastning. De finansiella tillgångarna omfattar förutom olika fordringar på den privata sektorn även aktier. Aktierna kan vara en likvid tillgång där avsikten är att maximera avkastningen, som t.ex. AP-fondernas aktieinnehav. Men aktier kan också vara en form för kontroll av realkapital, t.ex. statens ägande av Vattenfall AB.

Skulderna omfattar finansiella skulder, t.ex. statsskulden, och övriga skulder, som leverantörs- och löneskulder. Utöver detta har staten och den kommunala sektorn åtaganden för tjänstepensioner.

Vid utgången av 2008 beräknas den offentliga sektorns förmögenhet ha uppgått till 2 007 miljarder kronor eller 63,6 procent av BNP. Kapitalstocken uppgick till 2 059 miljarder kronor eller 65,2 procent av BNP. Den finansiella förmögenheten, skillnaden mellan finansiella tillgångar och skulder, uppgick till 437 miljarder kronor. Pensionsåtagandena på 489 miljarder kronor var något större än den finansiella förmögenheten. Fördelningen av förmögenheten på sektorer visar att statens andel är lägst då den offentliga sektorns skuld huvudsakligen består av statsskulden. Den kommunala sektorns förmögenhet består till övervägande del av reala tillgångar, medan ålderspensionssystemets förmögenhet utgörs av finansiella tillgångar (se tabell 9.11).

Tabell 9.11 Den offentliga sektorns tillgångar och skulder

Preliminärt utfall för 2008

	Miljarder kronor	Procent av BNP
Tillgångar	4011	127,1
Finansiella	1952	61,8
varav aktier	858	27,2
Kapitalstock	2059	65,2
Skulder	2004	63,5
Finansiella	1515	48,0
Maastrichtskuld	1201	38,0
Övriga	314	10,0
Pensionsskuld	489	15,5
Förmögenhet	2007	63,6
Staten	284	9,0
Ålderspensionssystemet	696	22,0
Kommunsektorn	1027	32,5

Anm.: Kapitalstocken är en prognos.

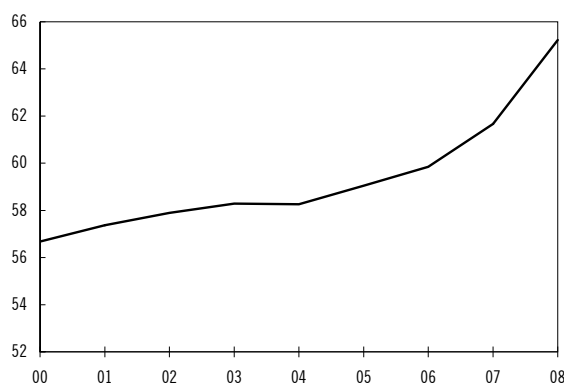
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den offentliga sektorns kapitalstock

Kapitalstocken har ökat som andel av BNP under 2000-talet. De offentliga investeringarna uppgick till i genomsnitt 3 procent av BNP per år under perioden 2000–2008. I prognosen förutses att investeringarna under perioden 2009–2012 kommer att överstiga 3 procent av BNP, vilket innebär att den offentliga sektorns kapitalstock fortsätter att öka snabbare än BNP (se diagram 9.5).

Diagram 9.5 Den offentliga sektorns kapitalstock

Procent av BNP. Utfall för 2000–2007, prognos för 2008–2012



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

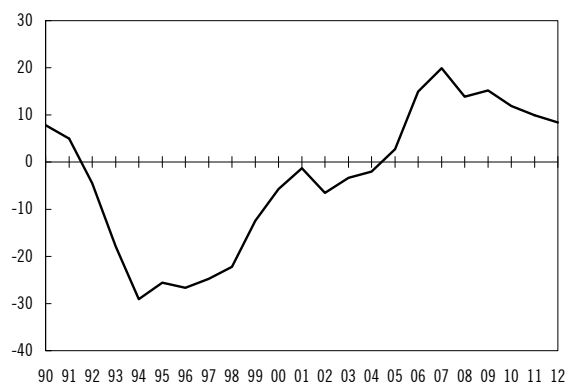
Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet (nettoställning)

Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet, som enligt regelverket för nationalräkenskaper, redovisas exklusive statens och den kommunala sektorns åtaganden för de förmånsbestämda tjänstepensionerna, uppgick till 437 miljarder kronor motsvarande 13,8 procent av BNP 2008. 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 9.6). Den offentliga sektorns kapitalinkomster i form av räntor och utdelningar överstiger också ränteutgifterna.

Diagram 9.6 Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet

Procent av BNP. Utfall för 1990–2008, prognos för 2009–2012



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Som framgår av tabell 9.12 ligger den offentliga sektorns finansiella förmögenhet huvudsakligen i ålderspensionssystemets buffertfonder (AP-fonderna), medan staten har en nettoskuld.

Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet minskade under 2008 med 173 miljarder kronor, trots det positiva finansiella sparandet. Värdeminskningen beräknas ha uppgått till 252 miljarder kronor. Av detta belopp svarade värdeminskningen på AP-fondernas tillgångar för 230 miljarder kronor.

I prognosen antas att den uppgång på börsen som skett under innevarande år ökat värdet på AP-fonderna aktieinnehav vid slutet av året. I övrigt ingår inga andra värdeförändringar i prognosen utöver de förutsedda valutakursförändringarnas effekt på statskulden.

Mellan 2008 och 2012 beräknas den finansiella förmögenheten minska med 155 miljarder. De ackumulerade underskotten i det finansiella sparandet uppgår till 277 miljarder kronor. Det motverkas av att ovan nämnda värdeförändringar ger ett positivt bidrag på 122 miljarder kronor till den finansiella förmögenheten. Sammantaget beräknas den finansiella förmögenheten uppgå till 282 miljarder kronor 2012, vilket motsvarar 8,4 procent av BNP.

Tabell 9.12 Bidrag till den offentliga sektorns finansiella förmögenhet

Procent av BNP. Utfall för 2008, prognos för 2009–2012

	2008	2009	2010	2011	2012
Offentlig sektor	13,8	15,2	11,9	9,9	8,4
Staten	-9,4	-11,1	-14,2	-15,3	-15,6
ÅP-systemet	22,0	25,3	25,1	24,3	23,1
Kommunsektorn	1,3	0,9	0,9	0,9	0,8

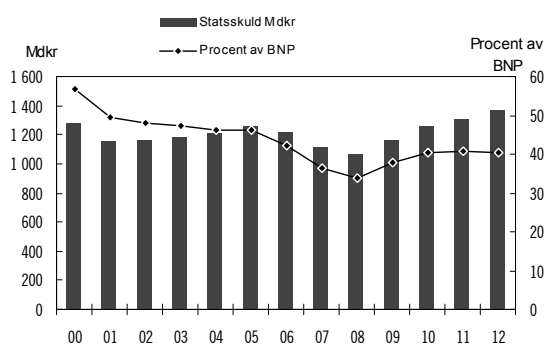
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

9.4.2 Skuldutvecklingen

Statsskuld

Statsskulden uppkommer genom statens upplåning för att täcka underskott i den löpande verksamheten eller för att finansiera investeringar och kreditgivning. Statsskuldens utveckling bestäms framför allt av statsbudgetens saldo. Skulden påverkas emellertid också av valutakursförändringar eftersom ca en femtedel av skulden inklusive skuldskötselåtgärder (derivatinstrument och swappar) är upptagen i utländsk valuta. Denna del av skulden värderas till aktuella valutakurser.

Diagram 9.7 Statsskuld i miljarder kronor och som andel av BNP 2000–2011



Som framgår av diagram 9.7 har statsskulden som andel av BNP (den s.k. skuldkvoten) minskat från en nivå på ca 57 procent 2000 till ca 34 procent 2008.

Tabell 9.13 Statsskuldens förändring 2008–2012

Miljarder kronor, om ej annat anges. Utfall för 2008, prognos för 2009–2012

	2008	2009	2010	2011	2012
Lånebehov	-135	196	106	72	51
Skulddispositioner m.m. ¹	86	-98	-11	-37	0
Förändring av okonsoliderad statsskuld	-49	99	95	36	51
Okonsoliderad statsskuld²	1 119	1 217	1 312	1 348	1 399
Eliminering av myndigheters innehav av statspapper	57	58	59	42	43
Statsskuld vid årets slut³	1 062	1 159	1 253	1 306	1 356
Statsskuld förändring ⁴	-53	98	94	53	50
Statsskuld i procent av BNP	33,6	37,8	40,4	40,6	40,3

Anm.: Beloppen är avrundade och överensstämmer därför inte alltid med summan.

¹ Utgörs bl.a. av realiserade valutakursdifferenser, kortfristiga placeringar och förfalloprofil av övertagna lån från Stockholmsleder AB och Göteborgs Trafikleder AB samt Venantius AB.

² I den okonsoliderade statsskulden ingår statliga myndigheters innehav av statspapper.

³ Här avses konsoliderad statsskuld vilket innebär att statliga myndigheters innehav av statspapper räknats bort.

⁴ Avser statsskuld förändring beräknad på den konsoliderade statsskulden.

Källor: Riksgäldskontoret och egna beräkningar.

Vid utgången av 2008 uppgick den konsoliderade statsskulden till 1 062 miljarder kronor, vilket var en minskning med 52 miljarder kronor jämfört med föregående år (se tabell 9.13). Minskningen förklaras främst av överskottet i statsbudgetens saldo. Den konsoliderade statsskulden påverkas även av förändringar av statliga myndigheters innehav av statspapper. Statsskulden beräknas öka med 294 miljarder kronor fram till utgången av 2012 i jämförelse med 2008, vilket till större delen beror på underskott i statsbudgetens saldo. Skuldkvoten beräknas öka från 34 procent vid utgången av 2008 till 40 procent vid utgången av 2012.

Konsoliderad bruttoskuld ("Maastrichtskulden")

Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld definieras av EU-regler och tillämpas inom EU i samband med Stabilitets- och tillväxtpakten, där medlemsländernas offentliga finanser bedöms mot bakgrund av konvergenskraven. Definitionen innebär att den offentliga sektorns bruttoskuld konsolideras, dvs. minskas med den offentliga sektorns innehav av egna skulder. Värderingen sker till nominellt värde.

För svenska förhållanden innebär definitionen att den konsoliderade bruttoskulden består av summan av den konsoliderade statsskulden och kommunsektorns skulder på kreditmarknaden med avdrag för AP-fondernas innehav av statspapper.

Efter att ha minskat som andel av BNP sedan 1995 ökar den konsoliderade bruttoskulden och väntas uppgå till drygt 45 procent av BNP under perioden 2010–2012, vilket fortfarande understiger referensvärdet inom EU på 60 procent av BNP (se tabell 9.14).

I tabell 9.14 framgår även olika faktorer bidrag till förändringen av skulden mellan åren. År 2009 ökar skulden med 113 miljarder kronor. Därav bidrar underskottet i det finansiella sparandet med 68 miljarder kronor medan andra faktorer (s.k. stock-flödes justeringar) ökar skulden med 45 miljarder kronor. AP-fonderna beräknas öka sina placeringar i statsobligationer, vilket reducerar den konsoliderade skulden. Den statliga utlåningen netto väntas uppgå till 46 miljarder kronor, varav 100 miljarder kronor i lån till Riksbanken för att öka valutareserven. Netto är utlåningen mindre då förra årets lån för

att stödja det finansiella systemet återbetalas i år. Kronan förutses stärkas efter den kraftiga försvagningen 2008, vilket bidrar till en minskning av skulden under hela prognosperioden.

Tabell 9.14 Förändringen av den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld

Miljarder kronor, om annat ej anges. Utfall för 2008 och prognos för 2009–2012

	2008	2009	2010	2011	2012
Konsoliderad bruttoskuld	1 201	1 314	1 412	1 464	1 522
Procent av BNP	38,0	42,8	45,5	45,6	45,2
Förändring	-40	113	98	53	57
<i>Bidrag till förändringen</i>					
Finansiellt sparande					
underskott	-79	68	107	67	36
Stock-Flödes justeringar	39	45	-9	-14	21
Konsolidering	28	-19	-1	17	-1
Transaktioner i aktier	-71	1	-1	0	0
Statlig utlåning netto	60	46	14	6	6
Värdeändring av statsskulden	36	-22	-10	-16	0
Periodisering av räntor, skatter och kommunbidrag	-17	20	-17	-1	15
Övrigt	2	19	6	-20	1

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Sammantaget beräknas skulden öka mellan 2008 och 2012 med 321 miljarder kronor. Av detta belopp är 277 miljarder kronor en följd av underskott i det finansiella sparandet medan 44 miljarder kronor beror på andra faktorer.

9.5 Statsfinansiella effekter av stabilitetsskapande åtgärder

I detta avsnitt redovisas statsfinansiella effekter av de stödåtgärder som vidtagits för att stabilisera finansmarknaderna och för att stärka förutsättningarna för en ekonomisk återhämtning. Hur mycket de vidtagna åtgärderna i slutändan kommer att påverka statens finanser är inte möjligt att uppskatta i dagsläget, varför redovisningen utgör en lägesbeskrivning.

De vidtagna åtgärderna uppgår till betydande belopp och är utformade för att uppnå önskad effekt inom respektive område. De flesta åtgärderna medför inte någon direkt kostnad för staten, men innebär ändå en risk för staten i termer av finansiellt sparande och budgetsaldo.

De risker och kostnader som de vidtagna åtgärderna innebär måste ställas emot de stats-

finansiella och samhällsekonomiska risker och kostnader som skulle kunna uppstå om åtgärderna inte vidtogts.

Syftet med detta avsnitt är att skapa en överblick av de åtgärder som vidtagits samt att redovisa effekterna på statens finansiella sparande och statsbudgetens saldo.

I finansplanen samt under Utgiftsområde 2, avsnitt 2.4 och avsnitt 10, framgår mer om finanskrisisens förlopp och bakgrunden till de åtgärder som regeringen vidtagit för att hantera krisen.

9.5.1 Åtgärder riktade mot den finansiella sektorn

Regeringen såg tidigt ett behov av att skapa en förutsägbar och robust process för att hantera olika situationer som skulle kunna uppkomma till följd av den finansiella krisen. Utgångspunkt togs från det regelverk som fanns under bankkrisen på 1990-talet. En ny lag, lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut (stödlagen), infördes. Lagen ger regeringen möjlighet att vidta kraftfulla åtgärder för att skapa stabilitet på och återställa förtroendet för de svenska finansmarknaderna (prop. 2008/09:61, bet. 2008/09:FiU16, rskr. 2008/09:17). Med utgångspunkt i stödlagen har regeringen skapat ett antal verktyg för att hantera olika typer av problem hos finansiella institut och på finansmarknaden. Riksgäldskontoret utsågs till stödmyndighet enligt stödlagen och har därigenom fått det huvudsakliga ansvaret för hanteringen av stödåtgärderna.

Den första åtgärden för att minska oron och värna om den finansiella stabiliteten i landet var att höja insättningsgarantin från 250 000 kronor till 500 000 kronor (prop. 2008/09:49, bet. 2008/09:FiU14, rskr. 2008/09:16). Under våren 2009 höjdes miniminivån för garantibeloppet inom EU, vilket medfört att staten numera ersätter upp till 50 000 euro om detta överstiger 500 000 kronor då insättningsgarantin inträder. Totalt ökade statens garantiåtagande för insättningar med 250 miljarder kronor under 2008, till ca 886 miljarder kronor vid årets slut. Det ökade åtagandet är en följd av höjt garantibelopp, att garantin utvidgades till att omfatta alla konton samt förändrade insättningar under året.

För att värna stabiliteten på de finansiella marknaderna och underlätta finansieringen för

solventa institut, införde regeringen ett garanti-program för medelfristig upplåning. Garanti-programmet är begränsat till maximalt 1 500 miljarder kronor. Den 15 juni 2009 uppgick de utestående garantierna inom detta program till 353 miljarder kronor.

Riksgäldskontoret har som stödmyndighet gett stöd till en bank, Carnegie Investment Bank AB. Under hösten 2008 övertog Riksgäldskontoret ägandet i Carnegie och Max Matthiessen Holding AB i enlighet med villkoren i ett pantavtal som ingåtts som säkerhet för ett lån på ca 2,4 miljarder kronor. I år såldes Carnegie och Max Matthiessen för ca 2,3 miljarder kronor. Enligt avtalet har staten dessutom rätt att ta del av eventuella framtida återbetalningar på vissa av Carnegies lämnade krediter.

Under våren 2009 införde regeringen ett kapitaltillskottsprogram som ger solventa banker och vissa andra kreditinstitut, som bedöms som väsentliga för kreditgivningen, möjlighet att få kapitaltillskott från staten för att motverka risken för en kreditåtstramning i svensk ekonomi. Kapitaltillskottsprogrammet omfattar högst 50 miljarder kronor. I februari 2009 beslutade regeringen att delta i Nordeas nyemission med 5,6 miljarder kronor vilket motsvarade statens ägarandel (19,9 procent) i förhållande till hela emissionsbeloppet.

Både garanti- och kapitaltillskottsprogrammen är frivilliga, vänder sig till solventa institut och används som redskap för att åtgärda ett marknadsproblem som skapar en besvärlig likviditetssituation för företag och hushåll. För att det ska vara intressant för instituten att delta, samtidigt som skattebetalarna får en rimlig riskersättning, har villkoren för dessa program utformats för att efterlikna en normal marknads-situation.

För att kunna finansiera de stödåtgärder som vidtas har regeringen inrättat en särskild stabilitetsfond. Stabilitetsfonden tillfördes 15 miljarder kronor hösten 2008. Till stabilitetsfonden förs de garantiavgifter berörda banker betalar inom ramen för garantiprogrammet, liksom transaktionerna avseende Carnegie. Ur fonden tas även de förvaltningskostnader som verksamheten medför, samt medel för insatser inom kapitaltillskottsprogrammet. Den 15 juni 2009 uppgick behållningarna i fonden till 26,4 miljarder kronor, inklusive marknadsvärdet av de aktier i Nordea som stabilitetsfonden förvärvat.

Eftersom alla banker och andra kreditinstitut drar nytta av stödåtgärderna genom stabilare finansmarknader, avser regeringen föreslå att en stabilitetsavgift införs. Avgiften ska betalas av alla kreditinstitut och tillföras stabilitetsfonden. Grundtanken är att instituten solidariskt ska bidra med medel som behövs i samband med uppkomna systemkriser för att säkerställa att sektorn får bära kostnaden för överdrivet risktagande.

I maj 2009 beslutade Riksbanken om en förstärkning av valutareserven med upp till 100 miljarder kronor. Riksgäldskontoret sköter upplåningen till Riksbanken varför statsbudgetens saldo och statsskulden påverkas. Vid halvårsskiftet hade valuta motsvarande 66 miljarder kronor lånats ut för att återställa valutareserven. Därefter har 3 miljarder euro lånats upp, vilket tillsammans med den tidigare upplåningen till Riksbanken, motsvarar totalt ca 96 miljarder kronor. Bakgrunden till utlåningen är att Riksbanken behövt använda en del av valutareserven för utlåning till svenska banker och utländska centralbanker. Genom utlåningen skapas god beredskap om den finansiella krisen skulle bli djup och långvarig.

Samtidigt som de nämnda åtgärderna vidtagits av regeringen har Riksbanken sänkt styrräntan, tillhandahållit lån med längre löptider än normalt och lättat på kravet på säkerhet för utlåningen. Detta har naturligtvis också bidragit till att förbättra situationen på finansmarknaden. Under hösten 2008 genomförde Riksgäldskontoret extra emissioner av statskuldväxlar och lån mot säkerhet i bostadsobligationer vilket också har främjat stabiliseringen av det finansiella systemet i Sverige.

Direkta insatser för att säkra kreditgivningen till företag

Oron på världens finansmarknader har lett till en brist på långfristig finansiering för företagen. För att avhjälpa bristen på exportfinansiering har AB Svensk Exportkredit (SEK) tillförts 3 miljarder kronor. Dessutom överfördes statens aktier i Venantius AB till SEK till ett värde av ca 2,8 miljarder kronor (prop. 2008/09:73, bet. 2008/09:FiU17, rskr. 2008/09:47). Därutöver har regeringen av riksdagen bemyndigats att för 2009 ge SEK en låneram på högst 100 miljarder kronor samt en garantiram på högst 450 mil-

jarder kronor. Regeringen föreslår för 2010 en förlängning i form av en låneram på högst 100 miljarder kronor och en garantiram på högst 250 miljarder kronor.

Ramen för Exportkreditnämndens (EKN) exportkreditgarantier har höjts från 200 miljarder kronor till 350 miljarder kronor (prop. 2008/09:86, bet. 2008/09:NU12, rskr. 2008/09:125). EKN bedöms använda 200–330 miljarder kronor av garantibeloppet i slutet av 2009. Infriade garantier beräknas dock i år uppgå till endast 0,5 miljarder kronor. I denna proposition föreslås ramen för EKN:s exportgarantier höjas med ytterligare 150 miljarder kronor till totalt 500 miljarder kronor.

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

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

SBAB har fått ett utvidgat uppdrag att bedriva bankrörelse (prop. 2008/09:104).

Insatser för fordonsindustrin

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

Inom en total ram på 5 miljarder kronor får Riksgäldskontoret mot fullgoda säkerheter låna ut medel till större företag inom fordonsindustrin med likviditetsproblem.

Riksgäldskontoret får vidare ställa ut statliga kreditgarantier till företag i fordonsklustret för

upptagande av lån i Europeiska investeringsbanken (EIB) på högst 20 miljarder kronor. Volvo Personvagnar AB har beviljats ett statsgaranterat lån på motsvarande ca 2,2 miljarder kronor 2009 i EIB. För att de beviljade lånen ska utbetalas krävs att regeringen beslutar om statliga garantier för lånet. EU-kommissionen har godkänt villkoren för garantierna ur statsstöds-hänseende, men därutöver krävs avtal om garantiernas villkor mellan företaget och Riksgäldskontoret.

Lån till andra länder

Efter förslag i propositionen Kredit till Island har riksdagen bemyndigat regeringen att stödja Island i den akuta finansiella kris som landet nu befinner sig i med en kredit om högst 6,5 miljarder kronor 2009 (prop. 2008/09:106, bet. 2008/09:FiU34, rskr. 2008/09:177). Krediten till Island på 0,495 miljarder Euro motsvarar ca 5,2 miljarder kronor med antagandet om 10,6 kr/euro i slutkurs 2009. I nämnda proposition anger regeringen även att flera länder, däribland Sverige, har utfäst sig att gemensamt bidra med krediter till Lettland. För Sveriges del bedöms lånet till Lettland uppgå till ca 0,72 miljarder euro, vilket motsvarar ca 7,3 miljarder kronor med antagen genomsnittskurs 2010 på 10,2 kr/euro. Utbetalningen bedöms ske under 2010. Under utgiftsområde 2, avsnitt 11 Kredit till annan stat, framgår mer om utlåningen till Island och Lettland.

Övriga åtgärder

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

Staten har deltagit i Scandinavian Airlines AB:s nyemission med sin ägarandel, vilket motsvarar ett belopp på 1,298 miljarder kronor 2009 (prop. 2008/09:124, bet. 2008/09:FiU40, rskr. 2008/09:192).

För att öka sin utlåningskapacitet har EIB:s styrelse beslutat att höja sitt grundkapital. Kapitalhöjningen medför inga direkta betalningsförpliktelser för Sverige gentemot banken.

Däremot ökar statens garantiåtagande med upp till ca 1,9 miljarder euro (prop. 2008/09:116, bet. 2008/09:FiU36, rskr. 2008/09:200).

Regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2007 ett aktieägartillskott om 1 miljard kronor till det statligt ägda bolaget Swedfund International AB under perioden 2007–2009. Under 2009 har aktieägartillskott om totalt 600 miljoner kronor beslutats av regeringen efter riksdagens bemyndigande. Därutöver beslutade riksdagen efter förslag i 2009 års vårtilläggsbudget att ytterligare 300 miljoner kronor skulle tillföras bolaget som aktieägartillskott för 2009 (prop. 2008/09:100 bet. 2008/09:FiU20, rskr. 2008/09:308, 309). I denna proposition föreslår regeringen att Swedfund tillförs ytterligare 100 miljoner kronor. Utöver det tidigare beslutade aktieägartillskottet om 1 miljard kronor föreslås därmed Swedfund tillföras totalt 400 miljoner kronor, varav 300 miljoner 2009, för att bidra till att mildra den finansiella krisens effekter i utvecklingsländerna.

Sammanställning av stödåtgärder

I tabell 9.15 redovisas de statsfinansiella effekterna av de samlade stödåtgärderna. Utställande av garantier påverkar inte det finansiella sparandet eller budgetsaldot. Vid ett infriande av garantier försämras dock både det finansiella sparandet och budgetsaldot. Det finansiella sparandet och budgetsaldot förstärks när garantiavgifter inbetalas.

Utlåning försämrar budgetsaldot, men påverkar inte det finansiella sparandet eftersom en motsvarande fordran uppstår. När lån återbetalas förbättras budgetsaldot. Vid utlåning påverkas det finansiella sparandet och budgetsaldot av räntenettot, dvs. skillnaden mellan statens upplåningsränta och den ränta till vilken utlåningen sker.

Kapitaltillskott försämrar budgetsaldot, men påverkar inte det finansiella sparandet eftersom kapitaltillskottet byts ut mot en tillgång (t.ex. aktier). Om aktier avyttras förbättras budgetsaldot. Dock förblir det finansiella sparandet opåverkat.

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

Tabell 9.15 Stödåtgärder vidtagna efter budgetpropositionen för 2009 inklusive förslag i budgetpropositionen för 2010

Miljarder kronor (om inget annat anges)

Stödåtgärder	Belopp	Prognos	Utfall	Finansiellt sparande	Statsbudgetens saldo
Stabila banker och andra kreditinstitut					
Utökad insättningsgaranti	250 ¹	-	-	Ingen effekt ¹	Ingen effekt ¹
Garantiprogram	1 500 ²	-	353 ²	Ingen effekt ²	Ingen effekt ²
- infriande av garanti	-	-	-	Försämrar	Försämrar
Stabilitetsfond	15 ³	-	-	Ingen effekt	Ingen effekt
Övertagande av Carnegie	2,4	2,4	2,4	Ingen effekt	Försämrar
Försäljning av Carnegie	-2,3	-2,3	-2,3	Ingen effekt	Förbättras
Kapitaltillskottsprogrammet	50 ⁴	5,6 ⁴	5,6 ⁴	Ingen effekt	Försämrar
Öka företagens kreditillgång					
Svensk Exportkredit (SEK)					
- kapitaltillskott	3	-	3	Ingen effekt	Försämrar
- låneram	100	-	-	Ingen effekt	Försämrar
- kreditgaranti	250 ⁵	-	-	Ingen effekt	Ingen effekt
- infriande av kreditgaranti	-	-	-	Försämrar	Försämrar
Kapitaltillskott till Almi	2	-	2	Ingen effekt	Försämrar
Överlåtelse av aktier i Venantius AB till SEK	2,8	-	-	Ingen effekt	Ingen effekt
Exportkreditnämnden (EKN)	300 ⁶	330	252 ⁷	Ingen effekt	Ingen effekt
- infriande av exportkreditgaranti	-	0,5 ⁸	-	Försämrar	Försämrar ⁸
Anstånd med skatteinbetalning	-	0,5	-	Försämrar	Försämrar
Utvidgad bolagsordning för SBAB	-	-	-	Ingen effekt	Ingen effekt
Förstärkning av Riksbankens valutareserv	100	100	96	Ingen effekt	Försämrar
Insatser för fordonsindustrin					
Statligt FoU-bolag	3	-	3	Ingen effekt	Försämrar
Undsättningslån	5	-	-	Ingen effekt	Försämrar
Kreditgaranti	20	2,2 ⁹	-	Ingen effekt	Ingen effekt
- infriande av kreditgaranti	-	-	-	Försämrar	Försämrar
Lån till andra länder					
Lån till Island	0,5 mdEUR	5,2	-	Ingen effekt	Försämrar
Lån till Lettland	0,72 mdEUR	7,3	-	Ingen effekt	Försämrar
Övriga åtgärder					
Extraemissioner hos Riksgäldskontoret	200	-	-	Ingen effekt	Ingen effekt ¹⁰
Ägartillskott till SAS	1,3	1,3	1,3	Ingen effekt	Försämrar
Utökad garantikapital i Europeiska investeringsbanken	1,9 mdEUR	-	-	Ingen effekt	Ingen effekt
Kapitaltillskott till Swedfund	0,4	0,4	0,4	Ingen effekt	Ingen effekt

¹ De garanterade insättningarna ökade under 2008 med 250 miljarder kronor till 886 miljarder kronor per den 31 december 2008. Ökningen är en följd av höjt garanti-belopp, att garantin utvidgats till att omfatta alla konton samt förändrade insättningar under året.

² Garantiprogrammet är begränsat till maximalt 1 500 miljarder kronor. Den 15 juni 2009 uppgick de utestående garantierna inom garantiprogrammet till 353 miljarder kronor. De avgifter som genereras påverkar det finansiella sparandet och budgetsaldot positivt.

³ Ursprungligen tillfördes stabilitetsfonden 15 miljarder kronor. Den 15 juni 2009 uppgick behållningarna inklusive marknadsvärdet av de aktier i Nordea som stabilitetsfonden förvärvat till 26,4 miljarder kronor. Exklusive Nordeaaktierna uppgick fondens behållningar till 8,8 miljarder kronor den 15 juni 2009. Medel som betalas ut från stabilitetsfonden påverkar budgetsaldot negativt medan avgifter till densamma påverkar budgetsaldot och det finansiella sparandet positivt. Det finansiella sparandet påverkas negativt av infriande av garantier men inte av finansiella transaktioner som t.ex. kapitaltillskott.

⁴ Kapitaltillskottsprogrammet omfattar högst 50 miljarder kronor. I februari 2009 beslutade regeringen att delta i Nordeas nyemission med 5,6 miljarder kronor.

⁵ I enlighet med riksdagens beslut (bet. 2008/09:NU12, rskr. 2008/09:125) infördes en kreditgarantiram för SEK om högst 450 miljarder kronor. I denna proposition föreslås den sänkas till 250 miljarder kronor 2010.

⁶ I enlighet med riksdagens beslut (bet. 2008/09:NU12, rskr. 2008/09:125) höjdes ramen för EKN:s exportkreditgaranti med 150 miljarder kronor till 350 miljarder kronor. I denna proposition föreslås den höjas med ytterligare 150 miljarder kronor till 500 miljarder kronor 2010.

⁷ T.o.m. den 30 juni 2009 enligt uppgift från EKN. Utställda garantier är 150 miljarder kronor och utställda offerter är 205 miljarder kronor. Uppskattningsvis leder 50 procent av offerterna till utställda garantier.

⁸ Om EKN utnyttjar sin reserv i utländsk valuta som är placerad i affärsbanker påverkas inte budgetsaldot eller statsskulden. Om EKN däremot utnyttjar reserv i svensk valuta, som är placerad i RGK, försämrar budgetsaldot och statsskulden ökar. 0,5 miljarder kronor av garantin antas infrias 2009 och hälften bedöms tas från EKN:s reserv i svensk valuta.

⁹ Europeiska investeringsbanken har beviljat Volvo Personvagnar AB ett lån 2,2 miljarder kronor. Förhandlingar pågår mellan Volvo Personvagnar och RGK om villkoren för den statliga garantin som är en förutsättning för lånen. Garantin är alltså inte utställd ännu.

¹⁰ Extraemissionerna har ingen effekt på statsbudgetens saldo, men ökar statsskulden fram till dess att de förfaller.

10

Bedömning av
finanspolitikens
långsiktiga hållbarhet



10 Bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

Sammanfattning

- Under de närmaste 25 åren kommer andelen äldre i befolkningen att öka.
 - Den ökande andelen äldre sätter de offentliga finanserna under press, med ökade kostnader för sjukvård och äldreomsorg som följd.
 - Sammantaget förefaller finanspolitikens långsiktiga hållbarhet vara relativt god.
 - Den slutsatsen stöds också av bedömningar som gjorts av ett antal internationella organisationer.
 - Enligt beräkningarna i basscenariot behövs en permanent budgetförstärkning på 0,6 procent av BNP för att finanspolitiken ska vara långsiktigt hållbar i strikt mening. Anledningen är att det till följd av den åldrande befolkningen uppkommer primära underskott efter 2075.
 - Konsolideringsbehovet blir mindre om den förvärvsaktiva perioden förlängs antingen genom ett tidigare inträde till eller ett senare utträde från arbetslivet.
 - Konsolideringsbehovet blir större om antalet arbetade timmar blir färre eller efterfrågan på välfärdstjänster ökar jämfört med bas-scenariot.
 - För en långsiktig hållbar finanspolitik är det viktigt att underskridandet av överskotts-målet 2009–2012, som motiveras av den djupa lågkonjunkturen, blir temporärt och att arbetslösheten inte biter sig fast på en hög nivå.
-

I detta avsnitt analyseras huruvida finanspolitiken, inklusive de åtgärder som föreslås och aviseras i denna proposition, är långsiktigt hållbar. Grundfrågan är om omfattande förändringar av finanspolitiken kan komma att behövas framöver. Detta är en central fråga av minst två anledningar.

För det första är det viktigt att regeringen och riksdagen redan i ett tidigt skede, om så behövs, kan föreslå respektive besluta om eventuella åtgärder för att finanspolitiken ska vara långsiktigt hållbar. Inte minst om det behövs omfattande förändringar av finanspolitiken kan hushåll och företag behöva god tid på sig att planera för förändrade förhållanden. Pensionsreformen är ett exempel på en omfattande reform som genomförts gradvis bland annat för att ge hushållen möjlighet att anpassa sig till nya förhållanden. Därtill kommer att anpassningar av finanspolitiken som görs i god tid ofta blir mindre omfattande än om de skjuts upp. Om nödvändiga budgetförstärkningar skjuts på framtiden kan det leda till en offentlig skulduppbyggnad som på sikt kan tvinga regeringen att genomföra stora skattehöjningar eller kraftiga besparingar i välfärden.

För det andra har förväntningar på framtidens finanspolitik visat sig spela en viktig roll. Studier visar att hushåll och företag agerar på finanspolitiska beslut redan då de aviseras. I ekonomisk teori är det väl belagt att förväntningar på framtida förändringar i skatter eller offentliga utgifter kan påverka hushållens och företagens beteende. Exempelvis kan en expansiv

finanspolitik, som ökar dagens underskott, medföra förväntningar om motsvarande eller t.o.m. större åtstramningar längre fram. Detta kan medföra att en expansiv finanspolitik, som syftade till att öka efterfrågan, inte uppnår sitt syfte. En effektiv finanspolitik på kort sikt förutsätter att finanspolitiken är trovärdig och långsiktigt hållbar.

Finanspolitiken är inte långsiktigt hållbar om de skatteintäkter och övriga intäkter som följer av gällande regler är otillräckliga för att över tiden finansiera de utgifter som följer av dagens välfärdssystem. De kommande demografiska förändringarna förväntas sätta de offentliga finanserna under press. De offentliga utgifter som går till personer som är 65 år och äldre uppgår i genomsnitt till 225 000 kronor per år, medan de offentliga inkomsterna från samma åldersgrupp i genomsnitt är 60 000 kronor.⁹⁷ Samtidigt väntas äldrekvoten, dvs. antalet personer som är 65 år och äldre i förhållande till antalet personer mellan 20 och 64 år, öka från 30 procent 2008 till 47 procent 2060 och till 50 procent 2090. Frågan är om finanspolitikens utformning är hållbar givet dessa förändringar.

Som utgångspunkt för att göra en sådan bedömning av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet görs i detta avsnitt konsekvensberäkningar för svensk ekonomi. En central förutsättning i beräkningarna är att dagens utformning av skatte- och välfärdssystemet bibehålls i framtiden. Detta ger en god grund för att bedöma huruvida dagens välfärdsåtagande kan upprätthållas även med de demografiska påfrestningar som svensk ekonomi står inför.

Den utmaning som en åldrande befolkning innebär kan potentiellt förvärras på grund av åtminstone tre andra faktorer vid sidan av demografin. För det första finns en tendens att efterfrågan på välfärdstjänster ökar snabbare än vad som är demografiskt betingat. Detta kan driva upp den offentliga konsumtionen och därmed leda till en försämring av hållbarheten. För det andra kan ökat välstånd leda till att många personer vill arbeta mindre. Om detta är fallet minskar skattebasen vilket leder till försämrade hållbarhet. För det tredje befinner sig Sverige i en djup lågkonjunktur. Det finns en risk att

detta kan ge bestående effekter på svensk ekonomi och i sin tur leda till hållbarhetsproblem.

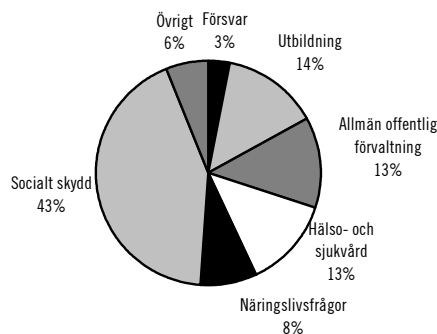
I det följande avsnittet ges inledningsvis en kort beskrivning av det svenska välfärdsåtagandet. Därefter följer en beskrivning av vad hållbarhet är och hur den mäts. Sedan diskuteras de utmaningar som finanspolitiken står inför. Avslutningsvis diskuteras några exempel på hur hållbarheten kan förbättras.

10.1 Välfärdsåtagandet

Ett grundläggande drag i den svenska välfärdsmodellen är ett omfattande välfärdssystem med individuella rättigheter, som exempelvis utbildning, sjukvård och pension, som finansieras kollektivt genom skatter och avgifter.

Diagram 10.1 De offentliga utgifterna efter ändamål, 2006

Procent



Källa: Statistiska centralbyrån.

De offentliga utgifterna väntas uppgå till 55,1 procent av BNP 2010. Av diagram 10.1 framgår hur de offentliga utgifterna fördelade sig på olika ändamål 2006. Den största andelen av utgifterna användes till socialt skydd, bland annat arbetslöshetsersättning, ålderspension samt sjuk- och aktivitetsersättning. En betydande del användes också till utbildning, hälso- och sjukvård samt allmän offentlig förvaltning som var för sig utgjorde ca 13 procent av de offentliga utgifterna.

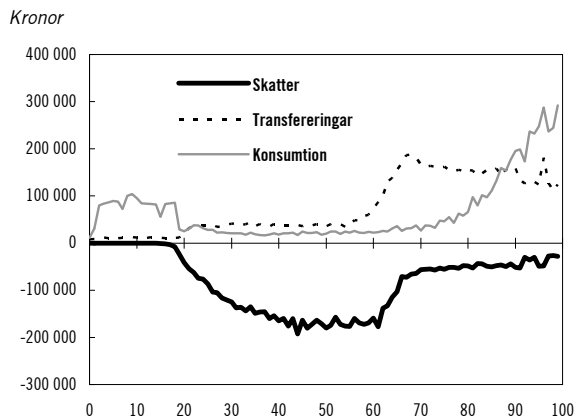
Det offentliga åtagandet innebär att en stor del av rikets inkomster omfördelas mellan hushållen. Omfördelningen sker exempelvis mellan grupper med olika inkomst, hälsostatus och arbetsförmåga. En betydande del – närmare tre

⁹⁷ Statistiska centralbyrån, Hushållens Ekonomi (HEK), 2004.

fjärdedelar – av denna omfördelning sker över livscykel, dvs. mellan olika åldersgrupper.⁹⁸ Barn, unga och framför allt äldre är nettomottagare av offentliga tjänster och transfereringar, medan yrkesverksamma är nettobetalare till den offentliga sektorn.

I diagram 10.2 visas hur inbetalda skatter (negativa värden), erhållna transfereringar och konsumtion av offentliga tjänster (positiva värden), varierar över livscykel. Diagram 10.3 visar nettot av dessa in- och utbetalningar vid olika åldrar.

Diagram 10.2 Inbetalda skatter och erhållna transfereringar och offentliga tjänster i genomsnitt vid olika åldrar, 2004



Anm. Inbetalda skatter till den offentliga sektorn anges med negativa värden, medan erhållna transfereringar och offentliga tjänster anges med positiva värden.

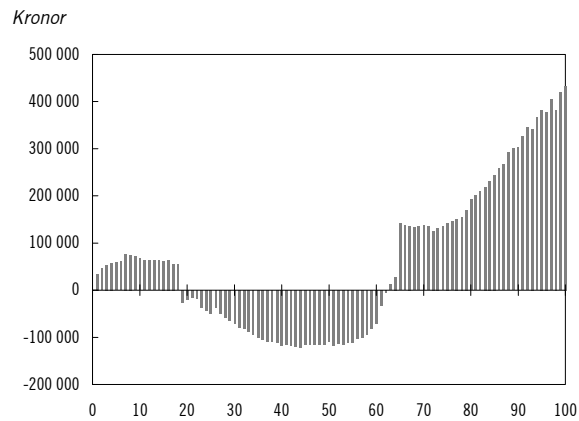
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Under livets första 20 år är en genomsnittlig individ nettomottagare från den offentliga sektorn, inte minst till följd av konsumtionen av barnomsorg och utbildning (se diagram 10.3). Från 20 års ålder ökar skattebetalningarna och en genomsnittlig individ blir då nettobetalare till den offentliga sektorn. Skattebetalningarna ökar med åldern och når sin högsta nivå runt 50 år. Mellan 55 och 65 års ålder ökar transfereringarna, bland annat på grund av ökade utbetalningar av sjuk- och aktivitetsersättning och ålderspension. Från 75 års ålder ökar även offentlig konsumtion kraftigt till följd av ökade kostnader för sjukvård och äldreomsorg. En genomsnittlig individ blir nettomottagare från ca 63 års ålder.

Det är denna åldersfördelning av de offentliga utgifterna och inkomsterna, som tillsammans

med den ökande andelen äldre, befaras sätta de offentliga finanserna under press. Den avgörande frågan är om påfrestningarna på de offentliga finanserna kommer att bli så stora att skatte- och/eller utgiftspolitiken måste anpassas på ett mer genomgripande sätt.

Diagram 10.3 Offentliga nettoutgifter per ålder, 2004



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

10.2 Vad är hållbarhet och hur kan den mätas?

Finanspolitiken kan sägas vara långsiktigt hållbar om de skatteintäkter och övriga inkomster som följer av dagens skatte- och avgiftsregler är tillräckliga för att över tiden finansiera de utgifter som följer av dagens välfärdssystem.⁹⁹ För att skapa sig en uppfattning om finanspolitikens långsiktiga hållbarhet görs framskrivningar av den offentliga sektorns inkomster och utgifter under en mycket lång period. Utifrån dessa framskrivningar och den offentliga sektorns skuld i utgångsläget kan olika mått på finanspolitikens långsiktiga hållbarhet beräknas. Osäkerheten i denna typ av långsiktiga beräkningar är naturligtvis mycket stor och resultaten bör därför betraktas som illustrativa.

Ett vanligt använt mått på hållbarhet är den så kallade S2-indikatorn¹⁰⁰. Den anger den perma-

⁹⁹ Den teoretiska definitionen av en långsiktig hållbar finanspolitik är att nuvärdet av framtida primära budgetsaldon ska vara lika stort som dagens utestående nettoskuld.

¹⁰⁰ S2-indikatorn beskrivs i The long-term sustainability of public finances, *European Economy*, 4, 2006, EU-kommissionen. Indikatorn beskrivs även kort i bilaga 3.

⁹⁸ Pettersson och Pettersson, *Fördelning ur ett livscykelperspektiv*, Bilaga 9 till Långtidsutredningen 2003 (SOU 2003:110).

nenta budgetförstärkning (positivt tecken) eller budgetförsvagning (negativt tecken) som gör att finanspolitiken blir långsiktigt hållbar i strikt mening. En S2-indikator på en procent av BNP innebär att en permanent höjning av skatterna eller minskning av utgifterna motsvarande en procent av BNP måste genomföras för att finanspolitiken ska vara långsiktigt hållbar i strikt mening.

S2-indikatorn kan omvandlas till ett krav på primärt sparande ett givet år eller under en given period, s.k. nödvändigt primärt sparande (NPS).¹⁰¹ Detta mått anger det genomsnittliga primära sparande, dvs. de primära inkomsterna minus de primära utgifterna,¹⁰² som måste uppnås under en viss period om finanspolitiken ska vara långsiktigt hållbar. Som exempel anges måttet i denna proposition för perioden 2013–2019.¹⁰³ Ett NPS på en procent av BNP innebär att ett primärt sparande på en procent av BNP i genomsnitt under åren 2013–2019 är konsistent med en långsiktigt hållbar finanspolitik.

Dessa olika mått på finanspolitikens hållbarhet beskrivs mer utförligt i bilaga 3.

10.3 Utmaningar för finanspolitiken på lång sikt

Med den stigande medellivslängden och de relativt stora nettoutbetalningarna till de äldre aktualiseras frågan om dagens finanspolitik kan upprätthållas, givet oförändrade skattesatser, även med de demografiska förändringar som Sverige står inför. Om så inte är fallet behöver antingen skatterna eller välfärdsåtagandet anpassas. I avsnitt 10.3.1 nedan analyseras detta med utgångspunkt i en grundkalkyl (*basscenariot*).

Omfattningen av det demografiska trycket påverkas av ett antal förhållanden i ekonomin. I avsnitt 10.3.2 beskrivs hur några grundläggande ekonomiska samband kan leda till en högre efterfrågan på fritid eller högre krav på service i den offentliga sektorn. Dessa samband kan öka påfrestningarna på de offentliga finanserna ut-

över den press som kommer från de demografiska förändringarna. I avsnitt 10.3.3 analyseras vidare i vilken utsträckning den pågående ekonomiska krisen kan leda till hållbarhetsproblem.

10.3.1 Den åldrande befolkningen

Den demografiska utvecklingen

Basscenariot

Det sker stora förändringar i befolkningsammansättningen i Sverige de närmaste åren. Två omständigheter dominerar. En är att den stora grupp av personer som föddes på 1940-talet uppnår pensionsålder och lämnar arbetslivet. Detta leder allt annat lika till fler pensionärer och färre förvärvsarbetande. En annan är att den stora grupp av personer som är födda kring 1990 uppnår åldrar då de lämnar gymnasieskolan och går över till arbetslivet eller högre studier. Detta medför att efterfrågan på gymnasieutbildning minskar, efterfrågan på högre utbildning ökar och utbudet av arbetskraft i yngre åldrar ökar.

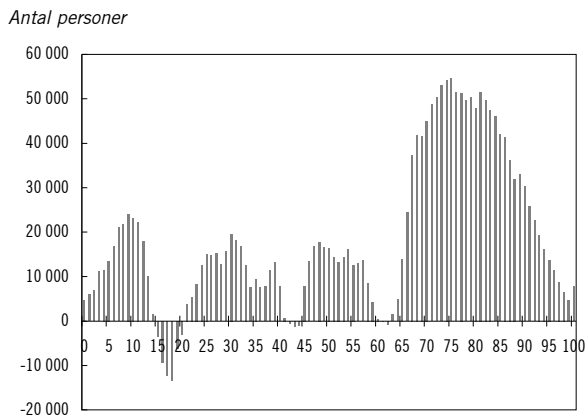
På längre sikt är det främst dödligheten bland de äldre som dominerar utvecklingen av befolkningens sammansättning och som starkt påverkar den svenska ekonomin¹⁰⁴. Dödligheten har under många år minskat kraftigt. Detta har medfört att medellivslängden ökat och att de äldre åldersgrupperna utgör en växande andel av befolkningen. Enligt Statistiska centralbyråns (SCB:s) befolkningsprognos från maj 2009 väntas denna utveckling fortsätta framöver om än i något långsammare takt.

¹⁰¹ Från engelskans "required primary balance".

¹⁰² Primära utgifter avser alla utgifter utom skuldräntor, medan primära inkomster avser alla inkomster utom kapitalavkastning.

¹⁰³ Måttet beräknas från 2013, det första året av långsiktscalkylerna, och decenniet ut.

¹⁰⁴ Dödligheten mäts i dessa sammanhang som antalet avlidna i en viss åldersgrupp i förhållande till samtliga personer i åldersgruppen.

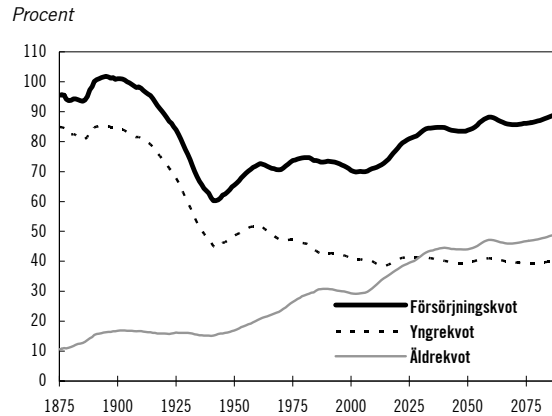
Diagram 10.4 Förändring i folkmängden efter ålder, 2008–2090

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Folkmängden väntas öka från dagens 9,3 miljoner invånare till 10,7 miljoner 2060, och 11,1 miljoner 2090. I diagram 10.4 visas hur befolkningens ålderssammansättning väntas förändras mellan 2008 och 2090. Största delen av befolkningsökningen sker i de äldre åldersgrupperna.

Befolkningsförändringarna speglas även i yngre-, äldre- och försörjningskvoterna (se diagram 10.5). Yngrekvoten, dvs. antalet personer 0–19 år i förhållande till antalet personer 20–64 år, har minskat över tiden på grund av en fallande fruktsamhet och var 40 procent 2008. Framöver väntas yngrekvoten vara i stort sett oförändrad (se diagram 10.5).

Äldrekvoten, dvs. antalet personer 65 år och äldre i förhållande till antalet personer 20–64 år, har ökat över tiden och var 30 procent 2008. Till följd av den allt lägre dödligheten förväntas denna utveckling fortsätta framöver. År 2030 väntas äldrekvoten ha ökat till 42 procent, 2060 till 47 procent och 2090 till närmare 50 procent.

Diagram 10.5 Försörjningskvoter 1875–2090

Anm: Yngrekvot: Befolkningen 0–19 år som andel av befolkningen 20–64 år.
Äldrekvot: Befolkningen 65 år och äldre som andel av befolkningen 20–64 år.
Försörjningskvot: Summan av yngrekvot och äldrekvot.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Adderas yngre- och äldrekvoten erhålls den s.k. försörjningskvoten. Den mäter antalet personer i icke-yrkesverksam ålder (0–19 år samt 65 år och äldre) relativt till antalet personer i yrkesverksam ålder (20–64 år). Till följd av den stigande äldrekvoten har försörjningskvoten ökat sedan början av 1940-talet och var 71 procent 2008. Försörjningskvoten väntas öka till 83 procent 2030, 88 procent 2060 och 90 procent 2090.

Alternativa befolkningsscenarier

Den långa framskrivningsperioden medför att det finns betydande osäkerhet i beräkningarna. I tabell 10.1 redovisas äldrekvoterna för sex alternativa demografiska scenarier som SCB tagit fram.¹⁰⁵

¹⁰⁵ I *Basscenariot* antas fruktsamheten (TFR), dvs. det genomsnittliga antalet barn en kvinna får, vara 1,83 på lång sikt. I alternativet *Låg fruktsambet* är TFR = 1,66 och i alternativet *Hög fruktsambet* är TFR = 2,05. I *Basscenariot* antas dödligheten minska så att medellivslängden ökar från 79 år till 85 år för män och från 83 år till 87 år för kvinnor mellan 2008 och 2060. I alternativet *Låg dödlighet* ökar medellivslängden 2060 till 86 år för män och 91 år för kvinnor. I alternativet *Hög dödlighet* antas ingen förändring i dödligheten framöver och medellivslängden är därför konstant. I *Basscenariot* antas invandringsöverskottet, dvs. antalet personer som invandrat minus antalet personer som utvandrat, på sikt vara i genomsnitt 19 000 personer per år. I alternativet *Hög migration* antas invandringsöverskottet bli 28 000 personer per år. I alternativet *Låg migration* antas invandringsöverskottet bli 12 000 personer per år. (SCB, Sveriges framtida befolkning 2009–2060, *Demografiska rapporter* 2009:1).

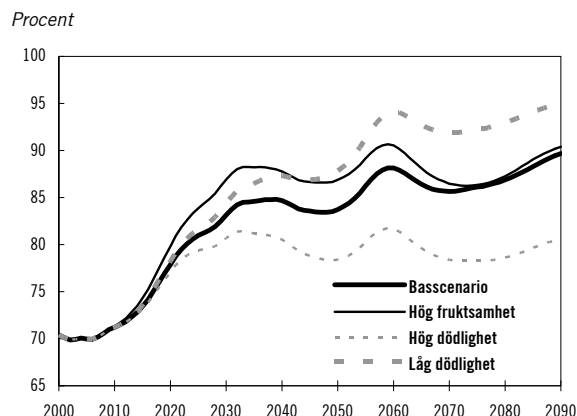
Tabell 10.1 Äldrekvoter i olika scenarier

Procent	2008	2030	2060	2090
Basscenario	30,3	41,9	47,2	49,6
Låg dödlighet	30,3	43,1	53,3	54,9
Hög dödlighet	30,3	39,3	40,4	40,1
Låg fruktsamhet	30,3	41,9	49,1	52,7
Hög fruktsamhet	30,3	41,8	44,6	45,6
Låg immigration	30,3	43,1	49,9	52,8
Hög immigration	30,3	40,7	45,6	48,6

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den ökande försörjnings- och äldrekvoten i basscenarioet är framför allt ett resultat av att dödligheten förväntas minska även framöver. I ett alternativt scenario (*hög dödlighet*) antas dödligheten i stället vara oförändrad på dagens nivå. Även i detta scenario ökar försörjnings- och äldrekvoten markant framöver och uppgår 2090 till 78 procent respektive 40 procent (se tabell 10.1 samt diagram 10.6).

I scenariot *hög fruktsamhet* antas fruktsamheten vara 2,05 barn per kvinna jämfört med 1,83 barn per kvinna i basscenarioet. Detta antas ske genom en återgång mot något yngre förstföderskor och minskad barnlöshet.¹⁰⁶ En högre fruktsamhet leder till att fler barn föds och att antalet barn blir fler. På lite längre sikt, när barnen uppnår vuxen ålder, ökar även antalet personer i förvärvsaktiv ålder och på samma sätt ökar även antalet äldre personer på riktigt lång sikt. Den direkta konsekvensen av en högre fruktsamhet är således en högre yngrekvot. På längre sikt sjunker äldrekvoten i takt med att barnen uppnår vuxen ålder. Försörjningskvoten blir högre under en längre period (se diagram 10.6). I samtliga scenarier kommer äldrekvoten på lång sikt att stiga med mellan 10 och 25 procentenheter. Ökningen av äldrekvoten kommer således att vara betydande i samtliga scenarier av den demografiska utvecklingen.

Diagram 10.6 Försörjningskvoter i olika demografiska scenarier 2000–2090

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Internationell jämförelse

Sett i ett internationellt perspektiv är dock den demografiska utvecklingen i Sverige relativt gynnsam. Förenta Nationerna (FN) uppskattar att äldrekvoten i Europa som helhet kommer att öka till 52 procent 2050 (se tabell 10.2). Särskilt i Italien, Spanien och Tyskland väntas äldrekvoten öka kraftigt till mellan 64 och 68 procent 2050.

Tabell 10.2 Äldrekvoter i olika länder, 2000 och 2050

Procent	2000	2050
Nordamerika	20,9	39,7
Storbritannien	26,9	41,5
Sverige	29,3	44,8
Frankrike	27,6	52,5
Tyskland	26,2	64,2
Spanien	27,2	65,2
Italien	29,8	68,2
Europa	24,3	52,0
Världen	12,7	28,2

Källa: Förenta Nationerna, 2008.

Utvecklingen i de offentliga finanserna

Detta avsnitt beskriver framskrivningarna av de offentliga finanserna i *basscenarioet*.¹⁰⁷ Basscenarioet ska uppfattas som en referens mot vilken övriga scenarier jämförs. Detta betyder inte att utvecklingen i basscenarioet är mer sannolik än utvecklingen i alternativscenarierna.

¹⁰⁶ Kvinnors medelålder vid första barnets födelse ökade från 24 år 1970 till 29 år 2008.

¹⁰⁷ I bilaga 3 till denna proposition ges en fördjupad redogörelse för de framskrivningsprinciper och modeller som används.

En naturlig utgångspunkt för beräkningarna är en situation där dagens skatte- och välfärdssystem är oförändrade. Beräkningarna ska därmed inte uppfattas som en prognos, utan snarare som en beskrivning av hur de offentliga utgifterna och intäkterna utvecklas, om utformningen av de nuvarande skatte- och välfärdssystemen bibehålls. Detta ger en god utgångspunkt för att analysera konsekvenserna av de demografiska förändringarna samt vilka eventuella problem som kan tänkas uppstå för finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.

Arbetsmarknaden

Förändringarna i de offentliga finanserna framöver är starkt beroende av utvecklingen på arbetsmarknaden.

Som utgångspunkt antas att arbetskraften och sysselsättningen utvecklas i takt med den demografiska utvecklingen. Ett viktigt antagande är dessutom att genomförda och i denna proposition föreslagna strukturreformer medför att sysselsättningen ökar med 125 000 personer på lång sikt. Utvecklingen påverkas också av att ekonomin antas återgå till ett mer normalt konjunkturläge. Sammantaget innebär detta att antalet personer i arbetskraften ökar med närmare 407 000 personer fram till 2090 och att sysselsättningen ökar med 401 000 personer (se tabell 10.3). Under samma period ökar befolkningen i arbetsför ålder med 402 000 personer.

Tabell 10.3 Befolkningen, sysselsättningen och arbetskraften, 2008 och 2090

	2008	2090	Förändring i procent
Arbetskraften, 16–64 år	4 778	5 185	8,5
Sysselsatta, 16–64 år	4 484	4 885	8,9
Befolkningen, 16–64 år	5 946	6 339	6,6

Anm.: Arbetskraften anges inklusive heltidsstudierande arbetssökande, dvs. enligt ILO-definition.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Antalet personer med transfereringsinkomster ökar också mellan 2008 och 2090. Det är framför allt antalet ålderspensionärer som ökar. Ökningen är en direkt följd av befolkningsutvecklingen i kombination med att utträdesåldern från yrkeslivet i framtiden antas vara densamma som i

dag.¹⁰⁸ För de flesta innebär detta att ålderspensionen tas ut vid 65 års ålder. Övriga personer med transfereringsinkomster minskar något som andel av befolkningen.

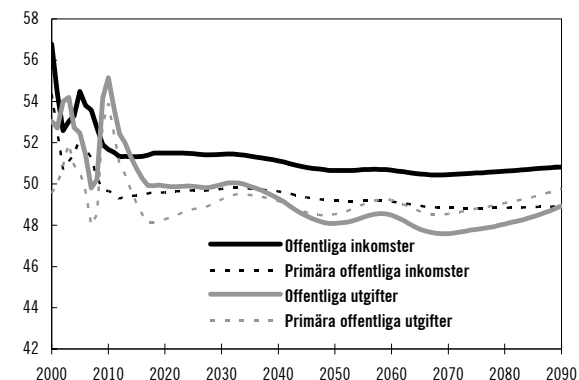
Den offentliga sektorns inkomster

Skatte- och avgiftssatserna hålls vid beräkningarna konstanta efter 2012 och den offentliga sektorns inkomster påverkas därefter huvudsakligen av demografiska faktorer samt av utvecklingen på arbetsmarknaden.

De primära offentliga inkomsterna,¹⁰⁹ som 2008 utgjorde 50,3 procent av BNP, beräknas minska till 49,3 procent av BNP 2012. Därefter ökar de primära offentliga inkomsterna något till 49,8 procent av BNP 2030 (se diagram 10.7). Ökningen beror till stor del på att skatteintäkterna från hushållens konsumtion ökar mellan 2012 och 2030. Detta är en följd av att sparandet bland de äldre är lägre än det genomsnittliga sparandet i befolkningen. När andelen äldre ökar kan därmed konsumtionen väntas öka och sparandet minska.¹¹⁰

Diagram 10.7 Primära och totala offentliga utgifter och inkomster, 2000–2090

Procent av BNP



Källa: Egna beräkningar.

Den offentliga sektorns utgifter

De primära offentliga utgifterna,¹¹¹ som 2008 utgjorde 48,5 procent av BNP, beräknas öka till 49,8 procent av BNP 2090, huvudsakligen till

¹⁰⁸ I det nya pensionssystemet finns en mekanism som gör att det är rimligt att anta att den effektiva pensionsåldern kommer att stiga över tiden (se vidare avsnitt 10.4.2).

¹⁰⁹ Med primära inkomster avses alla inkomster utom kapitalavkastning.

¹¹⁰ Hill, Löf och Pettersson, *Sveriges ekonomi: Scenarier på lång sikt*, Bilaga 1 till Långtidsutredningen 2008 (SOU 2008:108), s. 80.

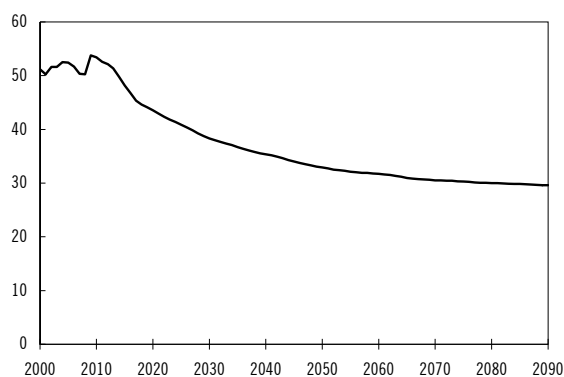
¹¹¹ Med primära utgifter avses alla utgifter utom skuldräntor.

följd av förändringarna i befolkningsstrukturen. Ökningen av äldrekvoten påverkar särskilt utgifterna till sjukvård och äldreomsorg, medan förändringarna i ålderspensionsutgifterna är relativt små.

Pensionsutgifterna beräknas öka från 6,4 procent 2008 som andel av BNP till som högst 6,9 procent i början av 2030-talet, för att sedan sjunka ned till 6,4 procent 2090. Det är 1990-talets pensionsreform som innebär att ökningen i äldrekvoten får en relativt begränsad effekt på pensionsutgifterna. Pensionsåldern antas vara konstant, vilket innebär att pensionerna minskar när medellivslängden ökar (se diagram 10.8).¹¹² Dessutom har premiepensionssystemet i nationalräkenskaperna flyttats till privat sektor, vilket innebär att pensionsutbetalningarna från ålderspensionssystemet minskar något.¹¹³

Diagram 10.8 Ålderspension per person 65 år och äldre

Procent av genomsnittlig lön



Källa: Egna beräkningar.

Utgifterna för sjukvård, handikapp och äldreomsorg beräknas öka från 10,5 procent av BNP 2008 till drygt 13,3 procent av BNP 2090. Utnyttjandemönstret av offentliga tjänster antas vara konstant över tiden. Exempelvis antas det att en 75-årig kvinna använder lika mycket sjukvård och äldreomsorg 2090 som i dag. När andelen äldre i befolkningen ökar kommer därmed även kostnaderna för sjukvård och äldreomsorg att öka.

¹¹² Pensionssystemet innebär att de årliga pensionsutbetalningarna minskar när medellivslängden ökar om pensionsåldern inte förändras.

¹¹³ Enligt beslut av EU:s statistikorgan EUROSTAT räknas inte premiepensionssystemet till den offentliga sektorn i nationalräkenskaperna.

Eftersom yngrekvoten minskar något beräknas utgifterna för barnomsorg och utbildning att minska från 6,7 procent av BNP 2008 till 6,2 procent av BNP 2090. Sammantaget beräknas den offentliga konsumtionen öka från 26,4 procent av BNP 2008 till 28,0 procent av BNP 2090.

Finansiellt sparande och nettoskulden

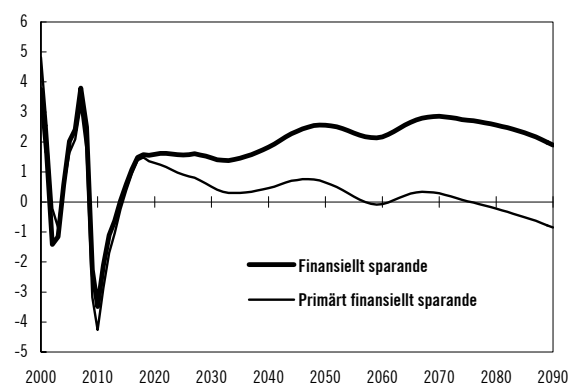
Det finansiella sparandet uppgick 2008 till 2,5 procent av BNP och väntas minska till -3,4 procent av BNP 2010. Under åren 2011–2015 antas ekonomin gradvis anpassa sig mot ett mer normalt resursutnyttjande med högre sysselsättning och lägre arbetslöshet. Detta innebär att inkomsterna ökar och att utgifterna minskar kraftigt dessa år. År 2015 beräknas det finansiella sparandet uppgå till 0,6 procent av BNP och uppgår 2090 till 1,9 procent av BNP (se diagram 10.9).

Det finansiella sparandet är högre 2013–2090 jämfört med 2009 års ekonomiska vårproposition. Detta beror till stor del på att de offentliga finanserna 2009–2012 väntas utvecklas något bättre än vad som bedömdes i vårpropositionen genom såväl högre intäkter som lägre utgifter.

Till följd av det starka finansiella sparandet kommer nettoskulden att minska från -13,8 procent av BNP 2008 till -65 procent av BNP 2090.

Diagram 10.9 Finansiellt och primärt sparande

Procent av BNP



Källa: Egna beräkningar.

Bedömningen av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

Basscenariot indikerar att budgetförstärkningar kan komma att behövas för att säkra finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. S2-indikatorn uppgår till 0,6. Detta innebär att en strikt långsiktigt hållbar finanspolitik uppnås genom en perma-

ment skattehöjning eller utgiftsminskning motsvarande 0,6 procent av BNP. Det bör noteras att det primära sparandet är positivt under största delen av perioden (se diagram 10.9). Efter 2075 uppstår det dock primära underskott till följd av den åldrande befolkningen. Eftersom det antas att underskotten i slutåret ligger kvar för all framtid, spelar detta en stor roll för S2-indikatorn. Beräkningarna visar även att det under perioden 2013–2019 behövs ett genomsnittligt primärt sparande på 1,3 procent av BNP för att finanspolitiken ska vara strikt hållbart ($S2=0$) enligt den s.k. NPS-indikator.

Jämfört med vad som bedömdes i 2009 års ekonomiska vårproposition har S2-indikatorn försämrats med 0,1 procentenheter. Detta förklaras huvudsakligen av förändringar i befolkningsprognosen.

Internationella bedömningar

Även OECD och EU-kommissionen gör bedömningar av den svenska finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.¹¹⁴

EU-kommissionen beräknar att S2-indikatorn för Sverige är -1,9 procent av BNP, vilket innebär att en utgiftsökning eller skatteminskning på 1,9 procent av BNP kan genomföras utan att finanspolitikens långsiktiga hållbarhet äventyras. Detta kan jämföras med en S2-indikator för euroområdet och EU-länderna på 4,9 respektive 5,1 procent av BNP. Det bör poängteras att S2-indikatorn som beräknats av EU-kommissionen inte är direkt jämförbar med den S2-indikator som beräknats i denna proposition.¹¹⁵

OECD och EU-kommissionen tar även fram hållbarhetsmått som baserar sig på att skulden ska stabilisera sig på en viss nivå vid ett givet

framtida år.¹¹⁶ EU-kommissionen beräknar exempelvis att med en permanent utgiftsökning eller skattesänkning på 3,8 procent av BNP skulle Sveriges s.k. Maastrichtskuld stabilisera sig på 60 procent av BNP till 2050. OECD har på ett liknande sätt beräknat att om den offentliga skulden i Sverige ska hållas konstant på 2008 års nivå fr.o.m. 2050 är en permanent utgiftsökning eller skattesänkning på 0,6 procent av BNP möjlig.

I alla de ovannämnda jämförelserna tillhör Sverige de länder som är bäst rustade för att möta de demografiska utmaningarna (se tabell 10.4).

Tabell 10.4 EU-kommissionens hållbarhetsindikator

Procent av BNP

Land	S2
Danmark	-3,9
Sverige	-1,9
Polen	-0,2
Finland	0,1
Italien	1,9
Nederländerna	2,6
Tyskland	2,7
Österrike	2,9
Frankrike	3,4
Portugal	3,6
Grekland	3,8
Slovakien	4,2
Belgien	4,8
Ungern	5,7
Tjeckien	6,1
Luxemburg	7,3
Storbritannien	7,6
Spanien	9,2
Irland	11,8
EU27	5,1

Anm.: Indikatorn anger den permanenta förbättring av ett lands finansiella sparande som krävs för att de offentliga finanserna ska bli långsiktigt hållbara. Ett negativt värde betyder att finanserna är hållbara och tål en försvagning. Indikatorn syftar till att möjliggöra jämförelser mellan länder.
Källa: EU-kommissionen 2009.

¹¹⁴ OECD, *Economic Outlook Interim Report*, Paris, 2009 och EU-kommissionen, *Sweden: Macro Fiscal Assessment*, Bryssel, 2009.

¹¹⁵ För det första utgår EU-kommissionens mått från den offentliga sektorns bruttoskuld, medan beräkningarna i denna proposition utgår från nettoskulden. Det är teoretiskt sett mer korrekt att utgå från nettoskulden, då man i annat fall helt bortser ifrån den offentliga sektorns finansiella tillgångar. För det andra görs andra antaganden kring utvecklingen framöver för den offentliga sektorn och svensk ekonomi. Exempelvis antar EU-kommissionen att den ökade medellivslängden även medför bättre hälsa och därmed lägre vårdkostnader vid given ålder. För det tredje beaktar beräkningarna i denna proposition i större utsträckning det svenska regelverket samt aviserade reformer.

¹¹⁶ Detta mått är den s.k. S1-indikatorn.

10.3.2 Ökad efterfrågan på fritid och välfärd

I de tidigare förda resonemangen förutsätts att den offentliga konsumtionen utvecklas i takt med den demografiska utvecklingen och att befolkningen arbetar något mer än i dag. Det finns dock vissa grundläggande förhållanden som kan leda till att efterfrågan på välfärd ökar mer än vad som är demografiskt motiverat och att befolkningen kommer att arbeta mindre. I detta avsnitt diskuteras dessa mekanismer och konsekvenserna för finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.

Ökad efterfrågan på välfärd

Det tycks vara ett stabilt mönster såväl i Sverige som internationellt att den offentliga konsumtionen ökar mer än vad som kan motiveras av enbart demografiska faktorer.¹¹⁷ Om den offentliga konsumtionen i Sverige 1980–2007 hade följt den demografiska utvecklingen skulle ökningen ha varit 0,5 procent per år i genomsnitt (i volym). I stället ökade den med 1,2 procent per år i genomsnitt.

Det kan finnas flera anledningar till att den offentliga konsumtionen ökar mer än vad som kan motiveras av demografin. En förklaring är att ett ökat välstånd i sig medför högre efterfrågan på välfärdstjänster (detta fenomen brukar kallas för Wagners lag). En annan förklaring är att den teknologiska utvecklingen i sig kan skapa nya behov vilket kan leda till ökad efterfrågan. Exempelvis inom sjuk- och hälsovården kan nya medicinska framsteg öka trycket på att tillhandahålla nya behandlingar.¹¹⁸

Oavsett vilken förklaring som ligger till grund för ökningen av den offentliga konsumtionen är det ett faktum att om denna utveckling fortsätter framöver kommer det att leda till stora hållbarhetsproblem för de offentliga finanserna. I ett alternativscenario (*högre vårdkostnader*) antas att konsumtionen av sjukvård och äldreomsorg ökar

med 0,2 procentenheter (i volym) mer per år utöver vad som är demografiskt motiverat. Detta leder till en kraftig försämring av hållbarheten, enligt S2-indikatorn, med motsvarande 8,0 procentenheter jämfört med basscenariot (dvs. från 0,6 procent av BNP i basscenariot till 8,6 procent av BNP i scenariot med högre vårdkostnader, se tabell 10.5).

Tabell 10.5 Hållbarhetsindikatorer i de olika scenarierna

Procent av BNP

	S2	NPS 2013–2019	Nettoskuld 2090
<i>Basscenario</i>	0,6	1,3	-65
Högre vårdkostnader	8,6	9,0	154
Ökad fritid	0,9	1,4	-37
Utdragen kris	0,6	0,2	-54
Högre arbetslöshet	1,0	1,5	-28
Lägre arbetskraftsdeltagande	0,9	1,4	-32
Ofinansierad transferering	1,5	0,0	24
Bättre integration	0,0	0,8	-131
Högre utträdesålder	-0,4	1,3	-123
Lägre inträdesålder	-0,2	0,8	-143
Förbättrad hälsa	0,0	0,6	-95

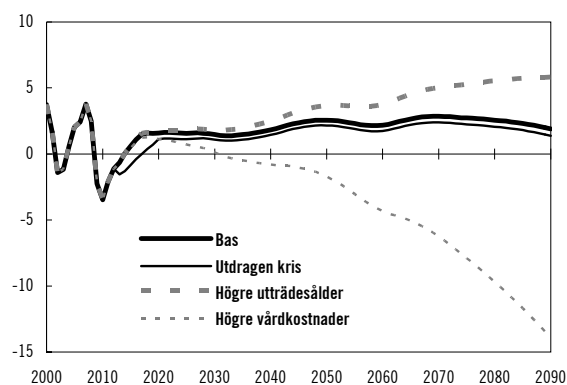
Anm.: En negativ nettoskuld anger att tillgångarna är större än skulderna.

Källa: Egna beräkningar.

Scenariot innebär att det finansiella sparandet blir negativt fr.o.m. 2030 (se diagram 10.10). Det finansiella sparandet ligger 2060 på ca -5 procent av BNP och underskotten ökar därefter i allt snabbare takt.

Diagram 10.10 Finansiellt sparande i olika scenarier

Procent av BNP



Källa: Egna beräkningar.

Ökad efterfrågan på fritid

Mycket tyder på att ökat ekonomisk välstånd leder till en ökad efterfrågan på fritid, exempelvis

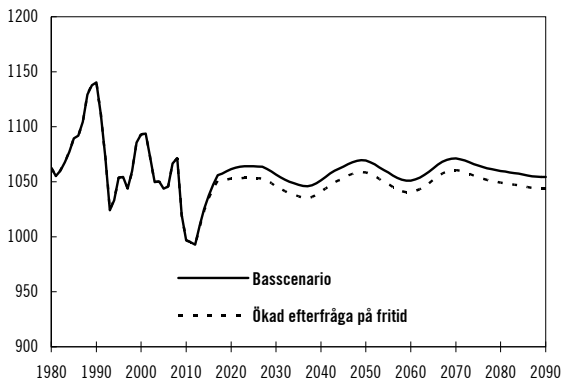
¹¹⁷ Se exempelvis Långtidsutredningen 2008, SOU 2008:105, s. 171, Budgetpropositionen för 2009, s. 256 och Börjesson, *Välfärds mysteriet? - Kommunsektorns utveckling 1980–2005*, Sveriges kommuner och landsting, 2008.

¹¹⁸ OECD, *Projecting OECD health and long-term care expenditures: what are the main drivers*, OECD Economics Department Working Paper 477, 2006.

genom minskad arbetstid eller en tidigareläggning av utträdesåldern.¹¹⁹ Den genomsnittliga arbetstiden i befolkningen minskade med 2,5 procent mellan 1980-talet och 2000-talet (se diagram 10.11).¹²⁰ Under samma period ökade den genomsnittliga inkomsten realt sett med drygt 2 procent per år.

Diagram 10.11 Arbetade timmar i befolkningen, 1980–2090

Timmar per år och person



Anm.: Avser genomsnittligt antal arbetade timmar i befolkningen 15–74 år.
Källa: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Om fritiden ökar och antalet arbetade timmar minskar leder detta till lägre skatteinkomster och en försämring av hållbarheten. I ett alternativscenario (*ökad fritid*) antas att den genomsnittliga arbetstiden på längre sikt är en procent lägre än i basscenariot. Som en följd av detta antagande försämras hållbarheten med 0,3 procentenheter jämfört med basscenariot (se tabell 10.5). Notera att den antagna minskningen av den genomsnittliga arbetstiden är relativt liten jämfört med minskningen mellan 1980-talet och 2000-talet. Om den historiska minskningen i medelarbetstiden fortsätter framöver kan det leda till en mycket kraftig försämring av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.

10.3.3 Effekter av den djupa lågkonjunkturen

Sverige är mitt uppe i en djup lågkonjunktur. Det har i basscenariot antagits att ekonomin återhämtar sig och att den 2017 har anpassat sig till ett normalt konjunkturläge. Skulle lågkonjunkturen bli djupare och/eller mer långvarig än väntat, kommer hållbarheten endast att försämrans marginellt. Det förutsätter att krisen inte ger upphov till strukturella förändringar av svensk ekonomi. I ett alternativscenario (*utdragen kris*) har det antagits att ekonomin först 2020 har anpassat sig till ett normalt konjunkturläge. Arbetslösheten är i genomsnitt 1,5 procentenheter högre under åren 2013–2020 och de offentliga utgifterna är i genomsnitt 1,2 procentenheter (som andel av BNP) högre 2013–2020. Detta leder till en mycket begränsad försämring av hållbarheten enligt S2-indikatorn, med motsvarande 0,02 procentenheter jämfört med basscenariot. Den offentliga nettoförnögenheten kommer dock att stabiliseras på en något lägre nivå och ränteinkomsterna blir därmed lägre. Detta innebär att det finansiella sparande blir något lägre jämfört med basscenariot (se diagram 10.10).

I basscenariot antas arbetslösheten på längre sikt ligga på 5,8 procent och arbetskraftsdeltagandet på 81,9 procent.¹²¹ Eftersom det finns en viss risk att krisen leder till varaktigt lägre sysselsättning och högre arbetslöshet, vilket i så fall skulle försvaga hållbarheten, antas i ett alternativscenario (*högre arbetslöshet*) att arbetslösheten är en procentenhet högre på längre sikt. Detta innebär att hållbarheten enligt S2-indikatorn försämras med motsvarande 0,4 procentenheter jämfört med basscenariot. Om arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden skulle vara en procentenhet lägre på sikt kommer hållbarheten i stället att försämrans med ca 0,3 procentenheter jämfört med basscenariot (*lägre arbetskraftsdeltagande*). Detta understryker vikten av att arbetslösheten till följd av krisen inte biter sig fast på en hög nivå och att arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningen hålls uppe.

Tidigare erfarenheter av aktiv finanspolitik i en lågkonjunktur understryker att det finns en risk att åtgärder som endast är tänkta att påverka

¹¹⁹ Se exempelvis Zilibotti, F "Economic Possibilities for Our Grandchildren" 75 Years after: A Global Perspective, Working Paper 344, University of Zurich, 2007.

¹²⁰ Det genomsnittliga antalet arbetade timmar per person i befolkningen 15–74 år var 1 088 timmar under perioden 1980–1989 och beräknas minska till 1 061 timmar 2000–2009.

¹²¹ Arbetslösheten och arbetskraftsdeltagandet avser ILO-definition.

de offentliga finanserna tillfälligt i slutändan ändå blir permanenta. I ett alternativscenariö (*ofinansierad transferering*) har det antagits att en ofinansierad reform genomförs som permanent ökar transfereringarna till hushållen med motsvarande en procent av BNP. Detta försämrar hållbarheten enligt S2-indikatoren med omkring 0,9 procentenheter jämfört med basscenariot.¹²²

10.4 Möjligheterna

I detta avsnitt diskuteras ett antal potentiella vägar för att mildra eventuella hållbarhetsproblem. Först diskuteras i vilken utsträckning ökad ekonomisk tillväxt kan vara en lösning. Sedan beskrivs hur olika förbättringar på arbetsmarknaden kan stärka hållbarheten. Avslutningsvis diskuteras om en förbättrad hälsa hos befolkningen kan minska trycket på de offentliga finanserna.

10.4.1 Ekonomisk tillväxt

Högre ekonomisk tillväxt nämns som en potentiell lösning på eventuella hållbarhetsproblem. Ekonomisk tillväxt som uppkommer till följd av ökad produktivitet i näringslivet kommer i regel inte att förbättra hållbarheten. Högre produktivitet innebär att inkomsterna i samhället ökar och därmed även skatteinkomsterna. Men även de offentliga utgifterna ökar. Detta är en följd av att löneutvecklingen i den offentliga sektorn i allmänhet följer utvecklingen på den privata arbetsmarknaden och att även transfereringarna i stor utsträckning följer löneutvecklingen. Därför bidrar produktivitetstillväxten generellt inte till att förbättra hållbarheten. Det offentliga välfärdsåtagandet innebär således att ökat välbstånd, som följer av produktivitetförbättringar i näringslivet, fördelas på såväl förvärvsarbete som icke-förvärvsarbete.

Om tillväxten i stället uppkommer till följd av att befolkningen arbetar mer kommer dock hållbarheten att förbättras. Anledningen är att inkomsterna och därmed skattebasen ökar. Gene-

rellt minskar också transfereringarna. Sammantaget förbättras de offentliga finanserna.

10.4.2 Förbättringar på arbetsmarknaden

Det är centralt för finanspolitikens långsiktiga hållbarhet att antalet arbetade timmar ökar. Regeringens strategi för att höja sysselsättningen och antalet arbetade timmar diskuteras närmare i avsnitt 5 i denna proposition. Nedan illustreras tre aspekter som är av stor vikt för finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.

Högre utträdesålder

Fram till 2090 väntas den återstående medellivslängden vid 65 års ålder öka med 5,0 år för män och 3,6 år för kvinnor.¹²³ En stigande medellivslängd och förbättrad hälsa bland de äldre möjliggör för människor att arbeta längre upp i åldrarna. Utträdesåldern från arbetsmarknaden kan därför förväntas öka. Till detta bidrar att pensionssystemet ger ekonomiska drivkrafter att senarelägga pensioneringen.¹²⁴ Detta är dels en följd av att pensionen automatiskt blir högre ju senare den tas ut, dels en följd av att fler år i arbete ger en större pensionsrätt. Det finns således starka skäl att tro att både utträdesåldern och pensionsåldern blir högre och att antalet år i arbete kommer att öka vilket ger ett högre antal arbetade timmar.¹²⁵ En högre utträdesålder medför även besparingar i olika sociala ersättningsystem.

I alternativscenariot *högre utträdesålder* antas att utträdesåldern successivt ökar med två år fram till 2090. Detta motsvarar drygt hälften av ökningen i medellivslängden. Därmed ökar den effektiva åldrekvoten inte lika kraftigt och ligger

¹²³ Enligt SCB:s befolkningsprognos är den återstående medellivslängden vid 65 års ålder 18,0 år för män och 20,9 år för kvinnor 2009.

¹²⁴ Enligt Finanspolitiska rådet kan utträdesåldern beräknas öka med 1,59 år för män och 1,39 år för kvinnor fram till 2024 när alla generationer omfattas av det nya pensionssystemet (Finanspolitiska rådet, *Svensk finanspolitik*, 2009).

¹²⁵ Utträdesålder och pensionsålder är två olika begrepp. Utträdesåldern är den ålder då individen lämnar arbetskraften. Pensionsåldern är den ålder från vilken individen tar ut sin allmänna pension. Utträdesåldern sammanfaller med pensionsåldern för många individer.

¹²² Eftersom transfereringarna beskattas blir effekten på S2 mindre än 1 procentenhet.

på 43 procent 2090, jämfört med 50 procent i basscenariot. Detta medför att hållbarheten enligt S2-indikatorn förbättras med ca 1,0 procentenheter jämfört med basscenariot.

Det finansiella sparandet blir starkare under hela perioden och ligger 2090 på närmare 5 procent av BNP (se diagram 10.10).

Lägre inträdesålder

Inträdesåldern på arbetsmarknaden blir allt högre.¹²⁶ Detta beror till stor del på att fler personer utbildar sig längre, men även att övergången från avslutad utbildning till arbete tar längre tid. Tiden utanför arbetsmarknaden belastar de offentliga finanserna genom högre transfereringar och utgifter för utbildning, men även lägre skatteintäkter. Mot detta ska ställas att personer med högre utbildning har högre produktivitet och anställbarhet vilket ger högre skatteintäkter och lägre kostnader för de offentliga trygghetssystemen i framtiden.

En lägre inträdesålder kan uppnås genom att genomströmningen i utbildningen blir snabbare och att tiden mellan avslutad utbildning och arbete blir kortare.

I scenariot *lägre inträdesålder* sänks inträdesåldern genom att arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsandelen i åldersgruppen 15–29 år antas vara högre. Fram till 2023 antas sysselsättningsandelen i gruppen gradvis öka så att den genomsnittliga inträdesåldern¹²⁷ under perioden minskar med ett år, från 21,2 år till 20,2 år. Detta innebär att hållbarheten enligt S2-indikatorn förbättras med omkring 0,8 procentenheter jämfört med basscenariot.

¹²⁶ Enligt en rapport från IFAU hade 70 procent av de personer som föddes i slutet av 1960-talet haft ett första "riktigt jobb" innan 21 års ålder (med ett "riktigt jobb" avses i rapporten att årsarbetsinkomsten är minst hälften av årsinkomsten för en typisk 45-åring). För dem som föddes i början av 1980-talet var denna siffra runt 45 procent. (Erikson, Nordström Skans, Sjögren och Åslund, *Ungdomars och invandrades inträde på arbetsmarknaden 1985–2003*, IFAU Rapport 2007:18).

¹²⁷ Inträdesåldern beräknas som den åldern då en 31-åring (som redan deltar i arbetskraften) i genomsnitt skulle haft sitt första inträde på arbetsmarknaden, om det givne årets förvärvsmönster i olika åldrar varit konstant. Med inträde på arbetsmarknaden avses här deltagande i arbetskraften enligt SCB:s arbetskraftsundersökningar.

Bättre integration

Personer som är födda utomlands har som grupp en lägre sysselsättningsgrad och en högre arbetslöshet än svenskfödda. Bland de utrikes födda var sysselsättningsgraden 64,4 procent 2008, medan arbetslösheten uppgick till 12,1 procent. Motsvarande siffror för svenskfödda var 77,9 procent respektive 5,1 procent. En ökad integration skulle kunna leda till en högre sysselsättning och lägre arbetslöshet i denna grupp. Därmed skulle de offentliga inkomsterna stiga och vissa offentliga utgifter minska.

I scenariot *bättre integration* av utrikes födda på arbetsmarknaden antas att arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden bland utrikes födda på sikt närmar sig nivåerna för svenskfödda. Skillnaderna antas minska med drygt 1/3. På lång sikt medför detta att sysselsättningen är 1,7 procent högre än i basscenariot och att det genomsnittliga antalet arbetade timmar i befolkningen är 1,6 procent högre. Effekten är att hållbarheten mätt med S2-indikatorn förbättras med ca 0,6 procentenheter jämfört med basscenariot.

10.4.3 Mindre behov av vård och omsorg

I basscenariot antas att nyttjandet av offentliga tjänster är oförändrat över tiden. Nyttjandet av sjukvård hålls därmed konstant inom grupper definierade på ålder och kön. En vanlig invändning mot att en åldrande befolkning medför ökade utgifter för vård och omsorg, är att de äldre blir friskare och att kostnaderna för vård snarare ökar mot slutet av livet än med ökande ålder. En rent demografisk framskrivning kan enligt detta synsätt överdriva kostnadstrycket.

I scenariot *förbättrad hälsa* förskjuts de åldersspecifika kostnaderna för vård och omsorg uppåt i åldrarna i takt med att medellivslängden ökar. Den återstående medellivslängden för män väntas exempelvis öka med 5 år fram till 2090. Det antas därmed att vård- och omsorgsbehovet för en 80-årig man 2090 är detsamma som för en 75-årig man 2009. Detta förbättrar hållbarheten enligt S2-indikatorn med 0,6 procent av BNP jämfört med basscenariot.

Det bör noteras att det inte är självklart att vårdbehovet vid olika åldrar minskar när medellivslängden ökar. Medicinska landvinningar medför att fler kan uppnå hög ålder trots dålig hälsa,

vilket skulle kunna leda till att det genomsnittliga vårdbehovet vid olika åldrar ökar.¹²⁸

10.5 Sammanfattande bedömning

Sammantaget förefaller finanspolitikens långsiktiga hållbarhet vara relativt god. Den slutsatsen stöds också av bedömningar som gjorts av flera internationella organisationer. Enligt beräkningarna i basscenariot behövs en permanent budgetförstärkning på 0,6 procent av BNP för att finanspolitiken ska vara långsiktigt hållbar i strikt mening. Det är således viktigt att underskotten de närmaste åren är tillfälliga och att det förs en stram finanspolitik när konjunkturen vänder upp. Underskridandet av överskottsmålet 2009–2012, som motiveras av den djupa lågkonjunkturen, bör vara temporärt.

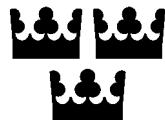
Finanspolitikens framtida utmaningar är dock potentiellt större än så. Med stor sannolikhet kommer efterfrågan på välfärdstjänster att öka mer än vad som kan motiveras av enbart demografiska faktorer. Troligtvis kommer många personer även att vilja arbeta mindre i framtiden. En politik som inriktas på att öka arbetsutbudet och sysselsättningen (se diskussionen i avsnitt 5) kan mot denna bakgrund bidra till att väsentligt förbättra hållbarheten i de offentliga finanserna. Ett ökat arbetsutbud leder till ett mycket bättre utgångsläge för finanspolitiken, men risker kvarstår som kan äventyra den finanspolitiska hållbarheten. Det är viktigt att fortsätta analysera dessa risker och diskutera dem.

Lågkonjunkturen bedöms för närvarande inte utgöra någon större risk för hållbarheten. En fördjupad kris skulle dock kunna leda till strukturella försämringar av arbetsmarknaden (t.ex. en varaktigt lägre sysselsättning och högre arbetslöshet), vilket i så fall skulle försvaga hållbarheten. Tidigare erfarenheter av aktiv finanspolitik i en lågkonjunktur understryker dessutom att det finns en risk att åtgärder som är tänkta att påverka de offentliga finanserna endast tillfälligt i slutändan ändå får permanenta effekter på skatter och utgifter. Då detta får förhållandevis stora negativa konsekvenser för hållbarheten gäller det att undvika att så sker.

¹²⁸ Se exempelvis Klevmarken och Lindgren red., *Simulating an Ageing Population – A microsimulation approach applied to Sweden*, Contributions to Economic Analysis 285, Emerald Publishing, 2008.

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 32,5 miljarder kronor 2010, vilket är en ökning med 0,8 miljarder kronor jämfört med 2009.
 - Den totala kreditramen för rörelsekapital föreslås uppgå till 19,8 miljarder kronor och är därmed oförändrad i förhållande till 2009.
 - För 2010 föreslår regeringen beställningsbemyndiganden som uppgår till totalt 276,1 miljarder kronor, vilket är en ökning med 46,4 miljarder kronor jämfört med förslaget i budgetpropositionen för 2009.
-

I detta avsnitt redovisas lån, garantier och bemyndiganden. Avsnittet inleds med att regeringen lämnar förslag om en total låneram och räntekontokredit för 2010 för statens egen verksamhet samt om en låneram och räntekontokredit för sjunde AP-fondens 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 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 2010

Regeringens förslag: Regeringen får för 2010 besluta om lån i Riksgäldskontoret för investeringar i anläggningstillgångar som används i statens verksamhet intill ett belopp av 32 500 000 000 kronor.

I tabell 11.1 redovisas för varje utgiftsområde beräknade sammanlagda låneramar för investeringar i anläggningstillgångar i statens verksamhet för 2010. Den totala låneramen avser summan av lån för detta ändamål som regeringen via myndigheterna (exklusive Sjunde AP-fonden) högst får ha i Riksgäldskontoret under 2010.

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 32,5 miljarder kronor för 2010, varav ca 0,3 miljarder kronor initialt inte kommer att fördelas till myndigheterna.

Jämfört med den låneram som riksdagen beslutat för 2009 innebär förslaget till låneram för 2010 en ökning med 0,8 miljarder kronor eller 2,5 procent. Den genomsnittliga ökningstakten för låneramen under perioden 2002–2009 har uppgått till ca 5 procent per år.

Myndigheternas totala skuld avseende investeringar i anläggningstillgångar uppgick till 23,6 miljarder kronor vid halvårsskiftet 2009, vilket är ca 1,4 miljarder kronor mer än vid samma tidpunkt ett år tidigare.

Tabell 11.1 Låneram för 2010

Miljoner kronor

Utgiftsområde ¹	Ram 2009 i regleringsbrev	Skuld 30/6 2009	Preliminär låneram 2010
1 Rikets styrelse ²	1 134	956	1 494
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning ³	720	446	886
3 Skatt, tull och exekution	1 415	1 179	1 600
4 Rättsväsendet	4 992	3 806	5 313
5 Internationell samverkan	20	10	23
6 Försvar och samhällets krisberedskap	8 457	5 996	8 449
7 Internationellt bistånd	128	83	132
8 Migration	180	132	286
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	379	272	376
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	2 250	1 915	2 300
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	6	3	6
13 Integration och jämställdhet	15	6	10
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	495	198	499
15 Studiestöd	170	100	140
16 Utbildning och universitetsforskning	5 756	4 268	5 368
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	588	451	611
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	302	204	309
20 Allmän miljö- och naturvård	124	68	124
21 Energi	25	14	23
22 Kommunikationer	2 992	2 424	3 032
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	946	787	958
24 Näringsliv	214	240	297
Ej fördelat			266
Summa	31 307	23 559	32 500

Anm.: Låneramen för Sjunde AP-fonden behandlas separat (avsnitt 11.1.3) och ingår därför inte i tabellen.

¹ Låneramarna har fördelats till de utgiftsområden som de tillhör i statsbudgeten för 2010

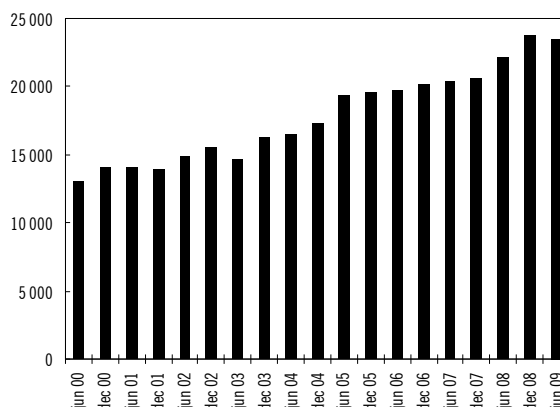
² Exklusive Riksdagsförvaltningen och Riksdagens ombudsmän.

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 lånevolymen sedan juni 2000.

Tabell 11.2 Investeringslån och låneramar 2002–2009

	Lån 30/6	Låneram	Utnyttjandegrad 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%

Källa: Riksgäldskontoret och egna beräkningar.

Som framgår av tabell 11.2 har lånevolymen ökat med 8,7 miljarder kronor sedan 2002, medan utnyttjandegraden ökat med 8 procentenheter till 74 procent. Det bör också observeras att upplåningen i regel ökar under det andra halvåret, varför utnyttjandegraden som redovisas ovan i regel är lägre än utnyttjandegraden vid utgången av respektive år. Regeringen arbetar för att nyttjandegraden ska öka i förhållande till begärd låneram, i enlighet med vad som anges i finansutskottets ställningstagande i bet. 2008/09:FiU1.

11.1.2 Räntekontokrediter för 2010

Regeringens förslag: Regeringen får för 2010 besluta om krediter för myndigheternas räntekonton i Riksgäldskontoret intill ett belopp av 19 800 000 000 kronor.

Myndigheterna placerar överskottslikviditet och finansierar sitt behov av rörelsekapital i Riksgäldskontoret. Respektive myndighet har för dessa ändamål ett räntekonto med kredit. Storleken på räntekontokrediten varierar, men ligger normalt i intervallet 5–10 procent av summan av respektive myndighets anslag, bidrag och avgiftsinkomster. Beräknade kreditramar för 2010 redovisas per utgiftsområde i tabell 11.3 tillsammans med totalt saldo och bruttoskuld på räntekontona per den 30 juni 2009. 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 (exklusive Sjunde AP-fonden) får uppgå till högst 19,8 miljarder kronor för 2009, varav 0,3 miljarder kronor initialt inte kommer att fördelas till myndigheterna. Den föreslagna totala ramen är oförändrad jämfört med den ram som riksdagen beslutat om för 2009.

Av första kolumnen i tabell 11.3 framgår att flera myndigheter under respektive utgiftsområde vid halvårsskiftet i år hade betydande inlåning på sina räntekonton. En anledning till att inlåningen är större än utlåningen är det anslags-sparande 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 23 av de 221 myndigheter som har räntekonton med kredit i Riksgäldskontoret utnyttjade sin kredit per den 30 juni 2009. Dock utnyttjade drygt 60 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 2010

Miljoner kronor

Utgiftsområde ¹	Saldo 30/6 2009 ²	Brutto- skuld 30/6 2009	Preliminär kreditram 2010
1 Rikets styrelse ³	-1 428	0	871
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning ⁴	-770	2 204	1 294
3 Skatt, tull och exekution	-179	0	918
4 Rättsväsendet	-129	306	3 390
5 Internationell samverkan	-2	0	3
6 Försvar och samhällets krisberedskap	-4 744	0	3 232
7 Internationellt bistånd	-41	3	32
8 Migration	-73	0	200
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	-266	95	404
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	1	1	718
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	-3	0	5
13 Integration och jämställdhet	-8	0	9
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	-60	6	498
15 Studiestöd	-129		75
16 Utbildning och universitetsforskning	-17 380	0	2 892
17 Kultur, medier, trosamfund och fritid	-177	22	241
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	-57	26	227
20 Allmän miljö- och naturvård	-119	0	28
21 Energi	-19	0	12
22 Kommunikationer	-5 256	9	3 861
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	-1 181	14	375
24 Näringsliv	-272	34	200
Ej fördelat			316
Summa	-32 291	2 718	19 800

Anm.: Räntekontokrediten för Sjunde AP-fonden behandlas separat (avsnitt 11.1.3) och ingår därför inte i tabellen.

¹ Räntekontokrediterna har fördelats till de utgiftsområden som de tillhör i statsbudgeten för 2010.

² Ett negativt belopp för saldo den 30 juni 2009 innebär en behållning i Riksgäldskontoret.

³ Exklusive Riksdagsförvaltningen och Riksdagens ombudsmän.

⁴ Exklusive Riksrevisionen.

Källa: Riksgäldskontoret och egna beräkningar.

11.1.3 Sjunde AP-fonden

Regeringens förslag: För Sjunde AP-fondens verksamhet får regeringen för 2010 dels besluta om lån i Riksgäldskontoret för investeringar i anläggningstillgångar som används i verksamheten till ett belopp av 5 000 000 kronor, dels besluta om kredit på räntekonto i Riksgäldskontoret till ett belopp av 185 000 000 kronor.

Sjunde AP-fonden har bildats för att förvalta premiepensionsmedel inom det reformerade ålderspensionssystemet. En del av pensionsavgiften ger rätt till premiepension och förvaltas i värdepappersfonder efter individuella val. För de personer som avstår från att välja någon annan fond ska medlen placeras i Premiesparfonden som förvaltas av Sjunde AP-fonden. Därutöver förvaltar Sjunde AP-fonden Premiervalsfonden som kan väljas fritt på samma sätt som andra fonder inom premiepensionssystemet. Sjunde AP-fonden har inga uppgifter utöver förvaltningen av dessa fonder.

Kostnaderna för Sjunde AP-fondens verksamhet ska täckas med förvaltningsavgifter som tas ur fonderna. Detta gäller även kostnaderna för att bygga upp verksamheten från grunden. I syfte att åstadkomma neutralitet mellan generationer, sprids kostnaderna under uppbyggnadskedet över en längre period. För detta ändamål disponerar Sjunde AP-fonden krediter i Riksgäldskontoret. För 2009 disponerar Sjunde AP-fonden dels en låneram på högst 5 miljoner kronor för finansiering av investeringar i anläggningstillgångar som används i verksamheten, dels ett räntekonto med kredit på högst 150 miljoner kronor. Regeringen har i Hösttilläggsbudget för 2009 (prop. 2009/10:2) föreslagit att räntekontokrediterna höjs till 175 miljoner kronor för 2009.

Förvaltningsavgiften uppgår till 0,15 procent av förvaltad kapital. Med den utgångspunkten har Sjunde AP-fondens avgiftsintäkter beräknats till drygt 89 miljoner kronor för 2009. Samtidigt har verksamhetens kostnader uppskattats till drygt 112 miljoner kronor, varav räntekostnader utgör drygt fem miljoner kronor. Det balanserade underskottet, som uppgick till 158 miljoner kronor vid utgången av 2008 och 139 miljoner kronor ett år tidigare, väntas därmed öka till 181 miljoner kronor under 2009. Det försämrade

resultatet 2009 förklaras av att Sjunde AP-fondens fondkapital, och därmed intäkter, minskade kraftigt till följd av börsnedgången under 2008. Sjunde AP-fondens behov av krediter är lägre än det balanserade underskottet, främst därför att kostnaderna för externa förvaltare betalas kvartalsvis i efterskott.

Prognosen är mer osäker än tidigare år till följd av flera faktorer, främst effekten av de planerade förändringarna i Premiepensionssystemet. Prognosen är i detta avseende känslig för förändrade val i premiepensionssystemet, vilka slår igenom på Sjunde AP-fondens förvaltade kapital. Denna osäkerhet behöver ses i kombination med osäkerheten kring utvecklingen på de finansiella marknaderna. Den tidigare omläggningen av avtal med externa kapitalförvaltare innebär också en osäkerhet kring kostnaderna. I de nya avtalen ingår resultatberoende avgifter som utbetalas om berörda förvaltare överträffar vissa angivna mål. Den högre avgiften belastar fondförvaltaren Sjunde AP-fonden, medan den motsvarande högre avkastningen tillfaller fonderna och därmed fondspararna. Ur ett helhetsperspektiv gynnar de resultatberoende avgifterna fondandelsägarna och det tillförsäkras att de högre avgifterna endast utbetalas under förutsättning att en tillräckligt god avkastning uppnås.

Mot bakgrund av dels osäkerheten kring effekterna av ett förändrat uppdrag för Sjunde AP-fonden, dels osäkerheten kring den framtida marknadsutvecklingen, bedömer regeringen att det för 2010 finns behov av en högre säkerhetsmarginal för att tillgodose ett eventuellt likviditetsbehov om fondkapitalet kraftigt minskar. Regeringen föreslår därför att riksdagen bemyndigar regeringen att besluta om en kredit i Riksgäldskontoret omfattande högst 185 miljoner kronor. Sjunde AP-fondens förvaltade fondkapital minskade under 2008 med knappt 26 miljarder kronor till 64 miljarder kronor, vilket motsvarar den nivå som uppnåddes under 2006. Räntekontokrediterna uppgick under åren 2004–2006 till 200 miljoner kronor. Regeringen avser dock att bevilja Sjunde AP-fonden en ram för kredit på räntekonto om 175 miljoner kronor, dvs. samma nivå som regeringen föreslagit i 2009 års hösttilläggsbudget. Den högre ramen utgör en möjlighet för regeringen att med mycket kort varsel fatta beslut om att utöka krediten om förutsättningarna skulle ändras, t.ex. genom nya börsfall. En tillfällig höjning av fondavgiften be-

döms inte vara fullt förenlig med ambitionen att behandla olika generationer lika och är dessutom svår att genomföra praktiskt mot bakgrund av Premiepensionsmyndighetens nuvarande rabattsystem, då endast en marginell andel av en eventuell höjning av förvaltningsavgiften skulle tillfalla Sjunde AP-fonden. Premiepensionsmyndigheten kräver rabatt på fondavgifterna för att myndigheten svarar för viss administration gentemot premiepensionsspararna. Rabatten, som tillfaller andelsägarna, baseras på hur stort fondkapital Premiepensionsmyndigheten har placerat i en fond.

En oförändrad ram på 5 miljoner kronor avseende lån för finansiering av anläggningstillgångar under 2009 bedöms vara tillräcklig.

Beräkningar utifrån en rad antaganden, innefattande bl.a. in- och utflöden i Premiesparfonden och Premievals-fonden, förväntad avkastning och kostnadsutveckling, visar att Sjunde AP-fonden kommer att redovisa successivt förbättrade årsresultat. Med de förutsättningar som gällde vid utgången av 2008 beräknades det balanserade underskottet och kreditbehovet bli allt lägre för att slutligen elimineras senast 2018. Detta förutsätter bl.a. att den pågående översynen av premiepensionssystemet inte leder till påtagligt minskade intäkter eller höjda kostnader för Sjunde AP-fonden.

11.1.4 Övrig utlåning från Riksgäldskontoret

Av 23 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten 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 202,5 miljarder kronor den 30 juni 2009. Centrala studiestödsnämndens kredit för studie- och hemutrustningslån är störst och uppgick till 156,4 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 2009 även lånat ut 66,2 miljarder kronor till Riksbanken för att tillgodose behovet av en valutaserv.

Förslagen till beslut om nya eller ändrade rammar för övrig utlåning från Riksgäldskontoret återfinns inom respektive utgiftsområde.

Tabell 11.4 Övriga kreditramar 2010

Miljoner kronor

Myndighet/verksamhet	Skuld 30/6 2009 ¹	Kreditram 2010
AB Svensk Exportkredit		100 000
A-train AB	1 000	
Banverket/ Trafikverket	700	8 300
Botniabanan AB	15 308	17 800
Centrala studiestödsnämnden	156 362	165 800
Exportkreditnämnden	-334	obegränsad
Fortifikationsverket	8 058	9 400
Försvarets materielverk	824	18 500
Kammarkollegiet	-78	360
Luftfartsverket	3 818	5 500
Lån till Lettland ²		7 809
Lån till Island		6 500
Pensionsmyndigheten		9 000
Premiepensionsmyndigheten	309	
Radiotjänst i Kiruna	-464	1 000
Riksgäldskontoret	-2 213	obegränsad
Sjöfartsverket	-570	335
Skatteverket		obegränsad
Socialstyrelsen	260	350
Statens bostadskreditnämnd	-2 075	obegränsad
Statens fastighetsverk	10 299	12 000
Statens järnvägar	3 837	8 000
Statens pensionsverk	-37	75
Svensk-Danska broförbindelsen SVEDAB AB ³	4 676	3 361
Svenska kraftnät	842	3 500
Undsättningslån till fordonsindustrin		5 000
Vägverket/ Trafikverket	1 967	4 700
Summa	202 489	

Anm.: Affärsverk har även möjlighet att låna utanför Riksgäldskontoret.

¹ Visar nettot av skulden för de myndigheter som har flera kreditramar.

² Lånet tecknas i euro, i tabellen redovisas beloppet omräknat till svenska kronor med växelkurs per 30/6 2009.

³ 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 garantiverksamheten ges i årsredovisningen för staten 2008 (skr. 2008/09:101). I tabell 11.5 redovisas omfattningen av de statliga garantiåtagandena per den 30 juni 2009 och en sammanställning över garantiramar 2010. Förslagen till beslut om garantiramar återfinns inom respektive utgiftsområde.

Tabell 11.5 Garantiramar och utfärdade garantier

Miljoner kronor

	Beslutade garantiramar	Utfärdade garantier 30/6 2009	Begärda garantiramar 2010
Riksgäldskontoret			
Insättningsgarantin	Obegränsad ¹	886 371 ²	
Investerarskyddet	Obegränsad ³	*	
Garantier till banker m.fl. för skuldförbindelser	Obegränsad ⁴	343 838	
Kreditgaranti till AB Svensk Exportkredit för upplåning	450 000	0	250 000
Kreditgarantier till företag i fordonsklustret för lån i Europeiska investeringsbanken för omställning till grön teknologi m.m.	20 000	0	20 000
Kreditgarantier till Öresundsbro Konsortiets upplåning	Obegränsad	28 903	
Nordiska investeringsbanken, garantier för projektinvesteringsslån	7 275 ⁵	7 275	
Nordiska investeringsbanken, garantier för miljöinvesteringsslån	990 ⁵	423	1 112
Pensionsgarantier	30 000	7 788 ⁶	
Kreditgarantier till UD-anställda	50	1,7	
Exportkreditnämnden			
Exportkreditgarantier	350 000	245 000	500 000
Investeringsgarantier	10 000	0	10 000
Biståndsverksamhet			
Sidas biståndsgarantier och garantier för lån inom ramen för Lomé IV Bis och Cotonou-avtalet	5 719	2 076	5 395
Statens bostadskreditnämnd			
Kreditgarantier för ny- och ombyggnad av bostäder, avlösen av kommunala borgensåtaganden samt för lån som kooperativa hyresrättsföreningar tar upp vid förvärv av fastigheter för utbildning till kooperativ hyresrätt	10 000	2 470	10 000
Kreditgarantier till kreditinstitut som lånar ut pengar till enskilda för förvärv av bostad (förvärvsgarantier)	5 000	0	5 000
Garantikapital⁷		110 961	
Summa		1 635 107	

¹Regleras i lagen (1995:1571) om insättningsgaranti.²Åtagandet för insättningsgarantin avser 2009. 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.⁵Garantiramen 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).⁶Åtagandet för pensionsgarantier avser 2009. Omfattar utarbetade avtalspensioner för de som var anställda när statliga myndigheter bolagiserats, t.ex. Posten, Akademiska hus och Sveaskog.⁷Utgörs av garantiåtaganden gentemot Afrikanska utvecklingsbanken, Asiatiska utvecklingsbanken, Europarådets utvecklingsbank, Europeiska utvecklingsbanken, Europeiska investeringsbanken, Internationella återuppbyggnads- och utvecklingsbanken, Interamerikanska utvecklingsbanken, Multilaterala investeringsgarantiorganet samt Nordiska investeringsbanken, I denna proposition, utg.omr. 7, föreslås garantiramen för Asiatiska utvecklingsbanken öka från 111 970 000 SDR till 343 140 000 SDR.

*För investerarskyddet saknas uppgifter om storleken på de skyddade tillgångarna.

Källor: Utfallsbeloppen är hämtade från Riksgäldskontoret, Exportkreditnämnden, Sida och Statens bostadskreditnämnd.

Statens utestående garantiåtaganden, exklusive garantikapital, har ökat med 532 miljarder kronor jämfört med årsredovisningen för staten 2008. Ökningen är hänförlig till insättningsgarantin som ökat med 248 miljarder kronor, bankgarantierna som ökat med 196 miljarder kronor och Exportkreditnämndens (EKN) exportkreditgarantier som ökat med 94 miljarder kronor. Den kraftiga ökningen av insättningsgarantin är hänförlig till höjningen av det maximala ersättningsbeloppet från 250 000

kronor per kund och institut till 500 000 kronor (eller det belopp i kronor som motsvarar 50 000 euro om det är högre) samt till utvidgningen av insättningsgarantin till att omfatta alla konton för inlåning (prop. 2008/09:49, bet. 2008/09:FiU14, rskr. 2008/09:16 respektive prop. 2008/09:186, bet. 2008/09:FiU35, rskr. 2008/09:297). Vidare har det garanterade kapitalet i utvecklingsbankerna ökat med 20 miljarder kronor till följd av kapitalhöjningen i Europeiska investeringsbanken (prop.

2008/09:116, bet. 2008/09:FiU36, rskr. 2008/09:200).

Sedan den 1 januari 1998 ställs krav på kostnadstäckning i hanteringen av statliga garantier. Detta innebär att risken i varje garantiengagemang 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. Avgiftsinkomster 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 skadeutfall. Garantiverksamheten ska vara långsiktigt självbärande.

Tillgångarna i garantiverksamheten uppgick till drygt 71 miljarder kronor vid halvårsskiftet 2009, varav 20 miljarder kronor avsåg insättningsgarantin, 27 miljarder kronor avsåg bankgarantin (stabilitetsfonden) och 18 miljarder kronor avsåg EKN:s exportkrediter. Den 30 juni 2009 uppgick stabilitetsfondens likvida placeringar i Riksgäldskontoret till 8,5 miljarder kronor. Fondens övriga behållningar består av aktier i Nordea (17,3 miljarder kronor), en återstående fordran från försäljningen av Carnegie Investment Bank och Max Matthiessen samt ännu inte inbetalda garantiavgifter.

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 2010 omfattar garanti- verksamhet

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	1:4 Banhållning	Arlandabanan Infrastructure AB Ådalsbanan
26	1:4 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 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten 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 förpliktelser under 2008–2010.

I tabell 11.7 görs en sammanfattning av begärda bemyndiganden för 2010. I kolumnen Ingående förpliktelser redovisas de åtaganden som staten vid ingången av 2010 beräknas ha i form av beställningar av varor och tjänster, beslut om bidrag m.m. I nästa kolumn anges de nya förpliktelser av denna typ som staten förväntas ikläda sig under 2010. Kolumnen Infriade förpliktelser visar förpliktelser som förväntas bli betalda under 2010 och som regeringen ingått tidigare år. Kolumnen Utestående förpliktelser utgör summan av ingående och nya förpliktelser minus infriade förpliktelser. I den sista

Tabell 11.7 Sammanfattande redovisning av beställningsbemyndiganden avseende 2010

Miljoner kronor

Utgiftsområde	Ingående förpliktelser 2010	Nya förpliktelser 2010	Infriade förpliktelser 2010	Utestående förpliktelser 2010	Begärda bemyndiganden 2010
1 Rikets styrelse	185	175	175	185	185
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	50	30	50	30	30
5 Internationell samverkan	127	82	80	129	134
6 Försvar och samhällets krisberedskap	42 273	14 547	15 347	41 473	41 900
7 Internationellt bistånd	48 884	28 201	13 839	63 246	63 343
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	1 025	794	621	1 198	1 208
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	16	18	15	19	19
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	13 367	10 496	9 294	14 569	15 004
15 Studiestöd	7	7	7	7	7
16 Utbildning och universitetsforskning	12 228	7 408	6 713	12 924	12 925
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	293	199	198	294	332
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggnad samt konsumentpolitik	46	45	30	61	85
19 Regional tillväxt	5 992	2 911	2 857	6 047	6 945
20 Allmän miljö- och naturvård	2 996	2 128	1 601	3 522	3 529
21 Energi	4 055	2 805	1 721	5 139	5 151
22 Kommunikationer	107 604	22 491	20 921	109 174	112 835
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	7 533	4 360	3 642	8 250	8 250
24 Näringsliv	4 713	1 432	1 959	4 186	4 218
Summa:	251 394	98 129	79 070	270 453	276 100

Anm: Beloppen är avrundade och överensstämmer därför inte alltid med summan.

kolumnen, Begärda bemyndiganden, redovisas omfattningen av de bemyndiganden som regeringen under de olika utgiftsområdena begär i denna proposition. Bemyndigandena innebär att riksdagen medger att regeringen får ikläda staten förpliktelser, som innebär utgifter efter 2010, för vilka anslag ännu inte har anvisats. Förpliktelserna innebär i många fall utgifter både 2011 och flera år därefter.

Av tabell 11.7 framgår att regeringen begär bemyndiganden om totalt 276,1 miljarder kronor. Jämfört med de beställningsbemyndiganden som riksdagen lämnat i enlighet med förslagen i budgetpropositionen för 2009, innebär förslagen för 2010 en ökning med 46,4 miljarder kronor, eller 20,2 procent, men i förändringen ingår både stora ökningar och minskningar. Merparten av ökningen kan hänföras till utgiftsområde 7 Internationellt bistånd och utgiftsområde 22 Kommunikationer. Det senare beror främst på att Banverket under 2009 kommer att ta över åtagandena för Botniabanan. Det särskilda bemyndigandet på 25 miljarder kronor som reger-

ingen tidigare begärt för Botniabanan är därför inte längre aktuellt.

Härutöver begär regeringen bemyndigande att ikläda staten högst det utgiftsåtagande som följer av fastställd EU-budget för 2010 (se utgiftsområde 27 Avgiften till Europeiska gemenskapen, avsnitt 3).

För anslaget 1:9 *Prestationsbunden vårdgaranti* under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg begärs inget bemyndigande för 2010 eftersom nya förpliktelser inte kommer att ingås. Vid utgången av 2010 kommer det dock fortfarande att finnas utestående förpliktelser som beräknas uppgå till ca 2 miljarder kronor.

11.4 Bemyndigande för ramanslag

Regeringens förslag: Regeringen bemyndigas att under 2010 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 lagen (1996:1059) om statsbudgeten 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 lagen om statsbudgeten. 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 ytterligare medel att begäras på tilläggsbudget.

När det däremot gäller ramanslag som anvisats för regelstyrd verksamhet, icke påverkbara EU-relaterade utgifter, infriande av garantier samt 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. Om anslag på tilläggsbudget inte hinner

inväntas bör regeringen bemyndigas att 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 årsredovisningen för staten 2008 (skr. 2008/09:101, avsnitt 5.3.4) lämnades en redovisning av vilka anslag som regeringen medgivit överskridanden för under 2008.

Under innevarande år har regeringen medgivit följande överskridanden:

- utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning anslaget 1:3 *Avveckling av Verket för förvaltningsutveckling m.m.*: 10 miljoner kronor.
- utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv anslaget 1:11 *Bidrag till lönegarantiersättning*: 400 miljoner kronor.
- utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner anslaget 1:2 *Statligt utjämningsbidrag för LSS-kostnader*: 548 miljoner kronor.

Regeringen föreslår i propositionen Hösttilläggsbudget för 2009 att anslagen tillförs medel som täcker de medgivna överskridandena (prop. 2009/10:2).

Ett eventuellt utnyttjande av bemyndigandet senare under 2009 kommer att redovisas i årsredovisningen för staten 2009.

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

Regeringen tillsatte 2007 ett finanspolitiskt råd med uppgift att följa upp och utvärdera finanspolitiken och den ekonomiska politiken.

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 vår- och budgetpropositioner. Dessutom ska rådet bedöma kvaliteten i regeringens prognoser, underlag och beräkningsmodeller samt verka för en ökad samhällsdebatt om den ekonomiska politiken.

Den 11 maj 2009 lämnade Finanspolitiska rådet sin andra rapport till regeringen. I rapporten fokuserar rådet på två huvudfrågor. Den ena frågan är hur väl regeringen har lyckats anpassa politiken till den dramatiska konjunkturförsämringen. Den andra frågan är hur de ekonomisk-politiska ramverken bör vidareutvecklas. I följande avsnitt redovisas rådets synpunkter i korthet tillsammans med regeringens kommentarer.

12.1.1 Mål och inriktning för finanspolitiken

Vad gäller utvärderingen av mål och inriktning är huvudfrågan i rådets rapport hur väl regeringen lyckats anpassa finanspolitiken till den förändrade konjunktursituationen. Granskningen gäller dels regeringens åtgärder med anledning av den akuta finanskrisen, dels åtgärderna

för att mildra effekterna av lågkonjunkturen. Rådet tar även upp vissa systemförändringar som enligt rådet har aktualiserats av det dramatiskt försämrade konjunkturläget.

Hanteringen av finanskrisen

Finanspolitiska rådets bedömning är att regeringens åtgärder för att hantera den rena finanskrisen i huvudsak har varit adekvata. Rådet riktar däremot kritik mot såväl den tidigare som den nuvarande regeringen för att det vid krisens inledning inte fanns någon tillfredsställande lagstiftning för att hantera finansiella institutioner i kris.

Regeringen delar rådets uppfattning att en lagstiftning för att hantera problem i kreditinstitut och systemriskor borde ha funnits på plats innan finanskrisen. Erfarenheterna från den förra finanskrisen och arbetet med Banklagskommitténs betänkande från 2000 gjorde dock att Sverige i en internationell jämförelse ändå var väl förberett och snabbt kunde få ett fungerande regelverk på plats.

Åtgärder för att mildra lågkonjunkturen

Finanspolitiska rådet konstaterar till att börja med att finanspolitiken i budgetpropositionen för 2009 var väl avvägd givet den information om konjunkturläget som då fanns tillgänglig. Framställningen i rådets rapport fokuserar sedan på frågan om de stimulansåtgärder som regeringen föreslagit i och i samband med propositionerna Åtgärder för jobb och omställning (prop. 2008/09:97) och 2009 års ekonomiska vårproposition (prop. 2008/09:99, prop. 2008/09:100)

varit tillräckliga givet den starka konjunkturredgången.

Ytterligare finanspolitiska stimulanser hade varit – och är – önskvärda

Enligt Finanspolitiska rådet är det uppenbart att konjunkturförsvagningen är så stark att den ekonomiska politikens möjligheter att motverka den är begränsade. Rådet delar regeringens bedömning att det inte går att förhindra att konjunkturredgången får ett stort genomslag på produktion och sysselsättning. Rådet tar upp argument för och emot en mer expansiv finanspolitik än den regeringen bedrivit och kommer till slutsatsen att ytterligare finanspolitiska stimulanser hade varit – och är – önskvärda.¹²⁹ Detta motiveras enligt rådet bl.a. av den stora nedrevideringen av konjunkturprognoserna sedan budgetpropositionen för 2009. Rådet anser dock att det är en fråga om avvägningar på marginalen hur mycket större finanspolitiska stimulanser som bör sättas in och hur stora underskott i de offentliga finanserna som bör accepteras. Jämfört med regeringens föreslagna åtgärder i och i samband med propositionerna Åtgärder för jobb och omställning (prop. 2008/09:97) och 2009 års ekonomiska vårproposition (prop. 2008/09:99, prop. 2008/09:100) förordar rådet ytterligare finanspolitiska stimulanser på upp till 0,5 procent av BNP 2009 (ca 15 miljarder kronor) och 1 procent av BNP 2010 (ca 30 miljarder kronor).

Regeringen delar rådets uppfattning att det inte är någon avsevärd skillnad i synen på huvudinriktningen av finanspolitiken, utan att det främst är en fråga om skillnader i avvägningar på marginalen. Regeringen konstaterar att den under vintern och våren 2009 gjorde en annan bedömning än rådet kring risker förknippade med krisen och behovet av starka offentliga finanser. Prognosen för de offentliga skatteintäkterna reviderades successivt ned allteftersom de ekonomiska utsikterna försämrades. I 2009 års ekonomiska vårproposition uppgick den samlade revideringen av prognosen till 225 miljarder kronor för 2010 jämfört med prognosen i 2008 års ekonomiska vårproposition. Osäkerheten kring de offentliga finansernas fortsatta

utveckling var mycket stor. Regeringens bedömning var att det måste finnas utrymme och beredskap för ytterligare försämringar för att inte öka risken för att den långsiktiga uthålligheten i de offentliga finanserna skulle ifrågasättas.

Sedan bedömningen i 2009 års ekonomiska vårproposition har allt fler tecken kommit som indikerar att BNP är på väg att stabiliseras. Osäkerheten avseende de offentliga finanserna har minskat betydligt sedan i våras. Samtidigt pekar det låga resursutnyttjandet och det kraftiga och fortsatta sysselsättningsfallet på ett fortsatt behov av åtgärder. Regeringen anser att den jämfört med i våras minskade osäkerheten i de offentliga finanserna har förbättrat förutsättningarna för att genomföra ytterligare krisåtgärder. Förutsättningarna är goda också genom att Sverige i ett internationellt perspektiv har en relativt gynnsam position när det gäller de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Samtidigt är det viktigt att underskotten inte blir för stora och ohanterliga.

Ytterligare stimulanser bör riktas till kommuner och landsting och till låginkomstgrupper

Finanspolitiska rådet anser att det är viktigt att ytterligare finanspolitiska åtgärder är kostnadseffektiva, dvs. ger så stora effekter på efterfrågan och sysselsättningen som möjligt i förhållande till kostnaderna. Ytterligare tillfälliga statsbidrag till kommuner och landsting är en sådan åtgärd och rådets bedömning är att ytterligare medel borde tillskjutas 2009 och att tillskotten 2010 borde vara större än vad som föreslogs i 2009 års ekonomiska vårproposition. Enligt rådet bör ytterligare stimulanser i första hand riktas mot låginkomstgrupper som kan antas använda en relativt stor andel av inkomstökningar till ökad konsumtion. Rådet föreslår ett antal temporära och permanenta åtgärder som rör arbetslösa, studenter, pensionärer, kommuner och landsting samt låginkomsttagare i allmänhet.

Regeringen delar rådets uppfattning att åtgärder som genomförs ska vara kostnadseffektiva. Som rådet konstaterar har det också varit ett viktigt kriterium i utformningen av regeringens olika stimulanspaket. Beräkningar gjorda av regeringen indikerar att vissa av de åtgärder som rådet föreslår kan ifrågasättas på denna punkt. Generellt har åtgärder för att stimulera efterfrågan en relativt hög kostnad per jobb och ur det perspektivet är åtgärder som är direkt

¹²⁹ En av de sju ledamöterna i rådet anför en avvikande mening mot denna slutsats.

riktade mot att påverka sysselsättningen att föredra. Det finns också en risk att vissa av de föreslagna temporära åtgärderna kan bli permanenta, vilket skulle leda till en permanent försvagning av de offentliga finanserna.

Ytterligare tillfälliga statsbidrag till kommuner och landsting är, som rådet konstaterar, en kostnadseffektiv åtgärd som bidrar till att motverka neddragningar av de grundläggande välfärdstjänster denna sektor tillhandahåller. För att dämpa fallet i offentlig sysselsättning föreslår därför regeringen i denna proposition tillfälligt ökade statsbidrag till kommuner och landsting samt satsningar på bl.a. hälso- och sjukvård, äldreomsorg, rättsväsende och utbildning. Utöver detta föreslår regeringen också andra åtgärder för att motverka krisens effekter (se avsnitt 1.3).

Systemförändringar som aktualiserats av lågkonjunkturen

Förutom synpunkterna på regeringens åtgärder tar Finanspolitiska rådet också upp brister i olika regelsystem som rådet anser har tydliggjorts i samband med den djupa konjunkturedgången.

Tillåt tillfälligt undantag från utgiftstaket

Finanspolitiska rådet anser att utgiftstaket inte ska försvaras till varje pris i en djup lågkonjunktur. Utgiftstaken har enligt rådet inget egenvärde utan är ett hjälpmedel för att uppnå en effektiv finanspolitik. Taket bör därför inte begränsa de offentliga utgifterna om det finns starka konjunkturskäl för att låta utgifterna öka. Rådet efterlyser en blocköverskridande överenskommelse som fastslår att utgiftstaken inte behöver följas under en exceptionell lågkonjunktur.

Regeringen delar inte rådets uppfattning. Utgiftstaket är ett mycket viktigt budgetpolitiskt åtagande för att värna de offentliga finanserna. Regeringen anser att rådet underskattar den kostnad som är förknippad med att skapa osäkerhet kring utgiftstakets nivå.

Statsbidragen till kommuner och landsting bör konjunkturpassas

Finanspolitiska rådet påpekar att det kommunala balanskravet medför en risk för att kommunernas politik förstärker konjunkturvariationer, t.ex. att lågkonjunkturer blir ännu djupare. För att detta inte ska ske krävs, enligt rådet, att statsbidragen till kommuner och landsting anpassas efter konjunkturläget. Rådet förordar därför en regeländring där dagens system ersätts med ett

regelverk där statsbidragen automatiskt konjunkturpassas.

Regeringen håller med om att den ekonomiska krisen har tydliggjort att det finns ett behov av att skapa stabilare ekonomiska förutsättningar för kommuner och landsting över konjunkturer. Frågan om hur kommunsektorns inkomster kan få en ökad stabilitet över konjunkturcykeln kommer mot denna bakgrund att utredas snarast (se avsnitt 1.3.1).

Gör arbetslöshetsförsäkringen konjunkturberoende och obligatorisk

Arbetslöshetsförsäkringen ger individer ett inkomstskydd vid arbetslöshet. Samtidigt påverkar ersättningsvillkoren i försäkringen individernas incitament att söka arbete, vilket i förlängningen påverkar arbetslöshetsnivån. Finanspolitiska rådet argumenterar för att den önskvärda balansen mellan försäkring och incitament förändras med konjunkturläget. Rådet förespråkar därför att arbetslöshetsförsäkringen, som en del av en bred politisk uppgörelse över blockgränserna, görs konjunkturberoende med en mer generös ersättning i lågkonjunkturer än i högkonjunkturer. Som ett första steg föreslår rådet att regeringen genomför en tidsbegränsad förlängning av perioden med högsta ersättningsprocent. Rådet uttrycker också sin oro över den medlemsminskning i akassorna som skett till följd av de höjda medlemsavgifterna och föreslår att arbetslöshetsförsäkringen görs till en obligatorisk, statlig socialförsäkring som omfattar alla arbetstagare.

När det gäller rådets förslag om en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring är regeringens uppfattning att det finns skäl att eftersträva att alla som arbetar och uppfyller villkoren för försäkringen bör omfattas av en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring med rätt till inkomstrelaterad ersättning i händelse av arbetslöshet. Formerna för hur detta på sikt skulle kunna åstadkommas kommer att prövas vidare inom ramen för den kommande parlamentariska utredningen om hållbara socialförsäkringar. Vad gäller en konjunkturberoende försäkring är det regeringens uppfattning att det är bättre att, som i dag, det konjunkturberoende inslaget kopplas till de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna än till arbetslöshetsförsäkringen. Det går att variera de aktiva insatserna med konjunkturen och det är mer effektivt än att variera ersättningen i arbetslöshetsförsäkringen. Regeringen anser

också att en temporär förlängning av ersättningsnivån riskerar att leda till att den genomsnittliga ersättningsnivån höjs eftersom en sänkning då konjunkturläget är bättre är betydligt svårare att genomföra.

En separat myndighet bör skapas för att sköta hanteringen av finansiella institut i kris

Finanspolitiska rådet anser att det av principiella skäl är tveksamt om Riksgäldskontoret är rätt myndighet att hantera finansiella företag i kris. Denna uppgift är en form av myndighetsutövning medan Riksgäldskontorets traditionella uppgifter innebär mer affärsmässiga relationer med banker och finansinstitut. Detta skapar, enligt rådet, en risk för intressekonflikter. Den myndighetsutövande delen inom Riksgäldskontoret bör därför brytas ut och bilda en egen, självständig myndighet.

Regeringen delar inte rådets uppfattning. Av organisations- och effektivitetsskäl var det lämpligt att lägga hanteringen av bankstödet på en befintlig myndighet. Riksgäldskontoret har expertis på garantiområdet och kännedom om det finansiella systemet. Olika verksamheter inom samma myndighet kan alltid leda till intressekonflikter. Regeringens bedömning är att verksamheterna i det här fallet är av sådan art att denna risk är hanterbar. Regeringen har fullt förtroende för Riksgäldskontorets hantering av bankstödet.

Utformningen av stabilitetsavgiften bör utredas ytterligare

Finanspolitiska rådet instämmer i regeringens bedömning att det finns ett behov av någon form av obligatorisk stabilitetsavgift som finansierar framtida stödinsatser till bankerna. Hur en sådan avgift bäst ska utformas är en komplicerad fråga. Eftersom en sådan avgift inte är en del av den akuta krishanteringen anser rådet att den exakta utformningen bör utredas ytterligare innan avgiften implementeras.

Regeringen instämmer i bedömningen att den exakta utformningen av ett långsiktigt avgiftssystem, som även omfattar insättningsgarantin, är en komplicerad fråga och avser därför att återkomma med ett mer omfattande förslag inför 2011. Det bör emellertid tas ut avgifter redan för i år, eftersom det är viktigt att en fond börjar byggas upp. Det är också viktigt att det redan nu står klart att det inte är skattebetalarna utan instituten själva som ska finansiera stöd till bankväsendet. Till att börja med bör dock endast

en halv avgift tas ut för att inte belasta instituten för mycket under pågående kris. Regeringen avser att under hösten 2009 besluta om en proposition med förslag om införande av en stabilitetsavgift.

12.1.2 Långsiktigt hållbar tillväxt och långsiktigt hög sysselsättning

Finanspolitiska rådet konstaterar att den djupa lågkonjunkturen ändrat förutsättningarna för både finanspolitiken och den övriga ekonomiska politiken. Men rådet påpekar samtidigt att det är centralt – också för den kortsiktiga finanspolitikens trovärdighet och effektivitet – att behålla ett långsiktigt perspektiv, så att bl.a. målet om varaktigt hög sysselsättning kan uppnås.

Vissa inslag i regeringens arbetsmarknadspolitiska strategi kritiserar

Finanspolitiska rådet noterar att arbetsmarknadspolitiken, som ett resultat av krisen, fått skifta fokus från att minska den arbetslöshet som dröjer sig kvar i en högkonjunktur, till att hantera ett mycket stort inflöde till arbetslöshet och förhindra en bestående ökning av långtidsarbetslösheten på lång sikt. Enligt rådets bedömning är regeringens ökade insatser för korttidsarbetslösa och ökade subventioner i nystartsjobben högst rimliga i nuvarande konjunkturläge. Rådet ifrågasätter däremot möjligheterna att fylla jobb- och utvecklingsgarantin med meningsfulla jobbsökaraktiviteter för majoriteten av de arbetslösa när de kommer att bli så många. Rådet anser att regeringen tycks ha en övertro på att förändringarna av arbetsmarknadspolitiken ska göra den mycket mer effektiv än tidigare. Vad gäller arbetsmarknadsutbildningen anser rådet att det är klokt av regeringen att hålla volymerna på betydligt lägre nivåer än under 1990-talet, men är av uppfattningen att det finns utrymme för en ökning. Den satsning på yrkesutbildning i reguljära utbildningssystemet (yrkesvux) som regeringen gör finns det enligt rådet goda skäl för, men arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux bör ses som komplement till varandra, inte som substitut.

Regeringen konstaterar att det råder en relativt stor samsyn om arbetsmarknadspolitiken. Som rådet påpekar har problembilden ändrats i och med den djupa lågkonjunkturen.

Regeringens åtgärder inriktas nu på att dämpa fallet i sysselsättningen och förhindra att arbetslösheten fastnar på en hög nivå för att på så vis underlätta konjunkturuppgången och främja en stark och varaktig sysselsättningsökning (se avsnitt 1.3). Som en del i detta föreslår regeringen bl.a. att resurserna ska fokuseras på att de arbetslösa upprätthåller en sökaktivitet på rimlig nivå. Som rådet konstaterar i sin rapport saknas det studier av hur effektiva olika arbetsmarknadspolitiska program är i olika konjunkturlägen. En erfarenhet från krisåren på 1990-talet är dock att för lite resurser satsades på att stödja de arbetslösas sökarbete, vilket sannolikt förlängde arbetslöshetstiderna.¹³⁰ Även i djupa lågkonjunkturer finns det jobb att söka (se avsnitt 5.2.3). Vad gäller utbildning föreslår regeringen temporära satsningar både på yrkesvux/komvux och arbetsmarknadsutbildning. Regeringens huvudprincip för de ytterligare utbildnings-satsningarna är att de som väljer utbildning också finansierar den med studiebidrag och studielån. Ett sådant incitament ger individerna tydligare incitament att ta vara på utbildningen. Det är därmed mer sannolikt att utbildningen leder till högre produktivitet och anställningsbarhet.

Skattepolitiken bedöms välmotiverad överlag men sänkningen av socialavgifterna ifrågasätts

Finanspolitiska rådet konstaterar att ett av regeringens viktigaste mål har varit att varaktigt öka sysselsättningen. För att uppnå detta har ett stort antal reformer genomförts inom det skattepolitiska området. Rådet förhåller sig överlag positivt till steg 3 i jobbskatteavdraget, höjningen av inkomstgränsen för statlig skatt, sänkningen av bolagsskatten och till viss del ROT-avdraget. Däremot är rådet kritiskt till den permanenta sänkningen av socialavgiften, då det hävdar att sänkningen i bästa fall ger en marginell ökning av den långsiktiga sysselsättningen, till följd av att lönenivån på sikt kan antas öka. Även motivet att sänka avgiften av konjunkturskäl ifrågasätts av rådet.

Rådets analys av kort- och långsiktiga effekter på sysselsättningen överensstämmer i stort med regeringens bedömning. Regeringen anser dock att det är kombinationen av olika skattesänkningar och andra åtgärder som bör beaktas. I det perspektivet var kombinationen av åtgärder, inklusive sänkningen av socialavgifterna, väl avvägd.

Studiemedelssystemet bör utformas så att drivkrafterna att skjuta upp studier motverkas

Finanspolitiska rådet påpekar att en del av regeringens reformer, t.ex. jobbskatteavdraget och sänkta socialavgifter för ungdomar, har skapat incitament för högskolestudenter att skjuta upp sina studier. Rådet anser att åtgärder för att öka drivkrafterna för arbete är välmotiverade ur ett sysselsättningsperspektiv, även om de har en sådan bieffekt. Det är dock önskvärt att studiemedelssystemet i möjligaste mån utformas för att motverka detta och rådet föreslår ett antal reformer med denna inriktning.

Regeringens uppfattning är att de genomförda reformerna för att öka drivkrafterna för arbete är välmotiverade. Regeringen anser att de sysselsättningsmässiga fördelarna vida överstiger eventuella mindre önskvärda effekter på studietiderna.

12.1.3 Tydlighet i grunder för den ekonomiska politiken

Redovisningen av de ökade statsbidragen till kommuner och landsting 2010 kringgick regelverket

I samband med 2009 års ekonomiska vårproposition lämnade regeringen förslag om höjda statsbidrag till kommuner och landsting 2010. Dessa redovisades som en utgift för 2009. Finanspolitiska rådet hävdar att regeringen på detta sätt börjat kringgå regelverket kring utgiftstaket.

Regeringen har tidigare poängterat att grundprincipen är att utgifter ska hänföras till rätt år för att inte jämförbarheten över tiden ska försvåras. Om avsteg från denna princip görs ska detta motiveras och redovisas tydligt, vilket också gjordes i samband med 2009 års ekonomiska vårproposition.

¹³⁰ I en av underlagsrapporterna till Finanspolitiska rådet betonas också effektiviteten i program för att stödja de arbetslösas sökarbete. Se A. Kreuger och M. Lindahl, An Evaluation of Selected Reforms to Education and Labor Market Policy in Sweden, Rapport till Finanspolitiska rådet 2009/4.

Det finns vissa brister i redovisningen av den offentliga sektorns ställning

Finanspolitiska rådets uppfattning är att de ekonomiska propositionerna saknar en analys av de offentliga investeringarnas utveckling, nivå och fördelning, vilket gör att riksdagen inte har ett tillfredsställande underlag för att bedöma om nivån är lämplig. Rådet anser också att redovisningen av den offentliga sektorns kapitalstock och totala nettoförmögenhet fortfarande är otillfredsställande. Uppgifterna redovisas men förefaller enligt rådet inte spela någon roll för de finanspolitiska övervägandena.

Att bedöma den offentliga kapitalstockens nivå är mycket svårt. Enligt regeringens mening bör dessutom investeringsbeslut för offentliga investeringar hellre baseras på samhällsekonomiska kalkyler än på ett mått på optimal aggregerad kapitalstock. Regeringen vill också framhålla att riksdagen inte haft några invändningar när det gäller redovisningen av de offentliga investeringarna i de senaste ekonomiska propositionerna, t.ex. 2009 års ekonomiska vårproposition.

Överskottsmålet är otydligt

Det finanspolitiska rådet hävdar att det råder en fundamental oklarhet om vad överskottsmålet egentligen innebär eftersom måluppfyllelsen utvärderas med fem olika indikatorer som mäter helt olika saker och kan uppvisa helt olika värden. Rådet hävdar att det därmed inte heller är klart när det sker avvikelser från målet och att det därför finns ett stort behov av att regeringen klargör vad överskottsmålet egentligen innebär.

Regeringen anser att det är motiverat att använda flera olika indikatorer. Överskottsmålet är definierat som att den offentliga sektorns finansiella sparande ska uppgå till 1 procent i genomsnitt över en konjunkturcykel. Eftersom konjunkturläget inte kan mätas entydigt använder regeringen flera olika indikatorer som kompletterar varandra, och gör en samlad bedömning av måluppfyllelsen utifrån dessa. Hur överskottsmålet bäst bör följas upp är en fråga som behandlas inom ramen för den pågående översynen av det finanspolitiska ramverket (se fördjupningsrutan Arbetet med översynen av det finanspolitiska ramverket i avsnitt 4).

De finanspolitiska och sysselsättningspolitiska ramverken bör integreras och kvantitativa mål för sysselsättningen formuleras

Finanspolitiska rådet framhåller att det är ett grundproblem att ramverken för finanspolitiken och sysselsättningspolitiken inte integrerats tillräckligt med varandra, och rådets rapport innehåller en tankeskiss för hur detta skulle kunna ske. Den nu gällande strategin för att ta hänsyn till den press på de offentliga finanserna som den demografiska utvecklingen kommer att innebära är att använda ett förtida sparande. Rådet hävdar att det finns ett ömsesidigt beroende mellan kravet på förtida sparande och den framtida utvecklingen av livsarbetstiden, vilket gör det ologiskt att ha mål för sparandet men inte för hur mycket befolkningen ska arbeta i framtiden. Regeringen har tidigare tagit avstånd från kvantitativa mål för sysselsättningen, vilket rådet hävdar är ogenomtänkt. Rådet anser att det tvärtom finns anledning att formulera ett sådant mål tydligt, lämpligast som ett mål för utvecklingen av antalet arbetade timmar per person i hela befolkningen. För att möta de framtida demografiska påfrestningarna, och få till stånd en gradvis höjning av livsarbetstiden, föreslår rådet också att pensionsåldern automatiskt bör anpassas till medellivslängden.

Regeringens övergripande mål för sysselsättningspolitiken är att öka den nivå på sysselsättningen som är förenlig med stabil inflation och ekonomisk balans i övrigt. Det ska framför allt ske genom ett minskat utanförskap. Regeringens bedömning är att det målet inte bör kompletteras med explicita siffersatta mål för enskilda indikatorer, som t.ex. sysselsättningsgraden eller arbetslösheten (se appendix till avsnitt 5). Samtidigt är regeringen medveten om att utvecklingen på arbetsmarknaden har betydelse för de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet, vilket påpekats i ett antal propositioner. Regeringen ser dock inget behov av att införa kvantitativa mål inom det sysselsättningspolitiska området för att explicit koppla ihop det sysselsättningspolitiska och finanspolitiska ramverken. Däremot följer regeringen självklart utvecklingen på arbetsmarknaden och bedömer vad den har för konsekvenser för de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet.

Regeringen anser vidare att det för närvarande inte finns något behov av att indexera pensionsåldern och koppla den till medellivslängden. I det nya pensionssystemet finns en inbyggd

incitamentsstruktur som bör leda till att den effektiva pensionsåldern automatiskt ökar över tiden.

12.1.4 Kvalitet i underlag och prognoser

Kvaliteten på den interna analysen i Finansdepartementet under hösten 2008 var hög
Finanspolitiska rådet framhåller att de interna promemoriorna i Finansdepartementet under hösten 2008 håller hög kvalitet, trots att de uppenbarligen skrevs i all hast och under stor osäkerhet. Rådet berömmar Finansdepartementet för att även under stark tidspress ha försökt basera politiken på gedigen ekonomisk analys. Möjligen, anser rådet, kan kritik riktas mot att man i alltför hög grad velat förlita sig på forskningsresultat, även när sådana knappt existerat.

Inte bara aviserad finanspolitik bör ligga till grund för Finansdepartementets prognoser

Finanspolitiska rådet noterar att Finansdepartementets prognoser, till skillnad från en del andra bedömares prognoser, endast tar hänsyn till den finanspolitik som aviserats. Det anser rådet är olyckligt eftersom prognoserna då kan bli systematiskt missvisande. Rådet föreslår att prognoserna skulle kunna baseras på finanspolitiska antaganden gjorda av externa bedömare eller på regeringens egen prognos för det framtida finansiella sparandet.

Regeringen gör bedömningen att rådets förslag skulle vara mycket svårt att genomföra i praktiken. Politiken inför varje nytt budgetår bestäms i normalfallet i samband med förhandlingarna inför budgetpropositionen. Att basera prognoserna enbart på beslutad och aviserad politik är nödvändigt för att bl.a. kunna uppskatta reformutrymmet inför dessa förhandlingar. Att basera prognoserna på externa bedömares antaganden om den framtida finanspolitiken, eller på regeringens gissning om hur den framtida politiken kommer att bedrivas, vore att föregå budgetprocessen.

12.2 Revision

12.2.1 Inledning

Regeringen ska enligt 47 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten årligen för riksdagen redovisa vilka åtgärder regeringen vidtagit med anledning av Riksrevisionens iakttagelser.

Den årliga revisionens revisionsberättelser med invändning har anmälts samlat i årsredovisningen för staten 2008 (skr. 2008/09:101).

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 (avskrivna). 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 257 myndigheter, andra organisationer och nordiska institutioner med säte i Sverige. Därutöver har Riksrevisionen genomfört årlig revision av 21 bolag och 5 stiftelser i vilka staten har ett bestämmande inflytande.

Revisionsberättelser med invändning

Beträffande de granskade myndigheterna har i 5 fall revisionsberättelsen lämnats med invändning, vilket innebär att revisionen har konstaterat ett eller flera väsentliga fel i årsredovisning eller förvaltning. En förteckning över vilka myndigheter som fått revisionsberättelse med invändning, och orsaken till respektive invändning, lämnades i årsredovisningen för staten 2008. Två

myndigheter har erhållit revisionsberättelser med upplysning.

För räkenskapsåret 2007 lämnades 10 revisionsberättelser med invändning. Antalet revisionsberättelser med invändning har därmed halverats mellan åren. 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 årsredovisningen för staten 2008 (dnr Fi2009/4088).

12.2.3 Effektivitetsrevision

Behandling av granskningsärenden

Finansutskottet konstaterar i sitt betänkande om Riksrevisionens årliga rapport 2008 att utskottet vid flera tillfällen haft synpunkter på utförligheten och tydligheten i regeringens redovisning i budgetpropositionen vad gäller Riksrevisionens granskningsrapporter (bet. 2008/09:FiU13). Bland annat har utskottet framfört önskemål om att regeringen ska ange när ett granskningsärende bedöms vara färdigbehandlat. Utskottet konstaterar att Riksrevisionen i sin uppföljningsrapport 2008 kommenterar regeringens redovisning av slutbehandlade granskningsrapporter i budgetpropositionen för 2008. Riksrevisionen anger i uppföljningsrapporten att regeringen tydligare bör ange på vilka grunder en granskningsrapport är slutbehandlad.

Finansutskottet konstaterar utifrån regeringens redovisning av slutbehandlade granskningsrapporter i budgetpropositionen för 2009 att den otydlighet Riksrevisionen pekat på i hög grad kvarstår. Det finns enligt utskottet exempel på att regeringen lagt ett granskningsärende till handlingarna innan det formellt behandlats av riksdagen. Utskottets uppfattning är att en rimlig ordning borde vara att regeringen avvaktar riksdagens behandling av Riksrevisionens styrelses framställning eller redogörelse

innan Riksrevisionens rapport läggs till handlingarna. Utskottet anser även, i likhet med Riksrevisionen, att regeringen tydligare bör ange på vilka grunder en granskningsrapport är slutbehandlad.

Regeringen anser att redovisningen av Riksrevisionens granskningsrapporter kan utvecklas och förtydligas. Mot bakgrund av Riksrevisionens och finansutskottets uttalande i frågan har Regeringskansliets interna riktlinjer för redovisning av revisionens granskningsrapporter förtydligats.

I det följande lämnas en redovisning av de av Riksrevisionens granskningsrapporter som slutbehandlats sedan motsvarande redovisning lämnades föregående år. Med slutbehandlad avses att det ärende som respektive granskningsrapport gett upphov till är avskrivet.

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.

I år har 12 granskningsrapporter slutbehandlats. I föregående års budgetproposition redovisades 20 granskningsrapporter som slutbehandlade. Detta innebär att 99 av totalt 163 granskningsrapporter har slutbehandlats.

Tabell 12.1 Slutbehandlade granskningsrapporter

Rapport nr	Namn	Beslut
2005:16	Statsbidrag till ungdomsorganisationer – hur kontrolleras de?	Prop. 2008/09:1
2006:31	Genetiskt modifierade organismer – det möjliga och det rimliga	Ad acta 12 september 2008
2007:7	Den största affären i livet – tillsyn över fastighetsmäklare och konsumenternas möjlighet till tvistelösning	Prop. 2008/09:1
2007:12	Hur förbereds arbetsmarknadspolitiken? En granskning av regeringens underlag	Ad acta 14 april 2008
2007:18	Bilprovningen och tillgängligheten – Granskning av ett samhällsuppdrag	Prop. 2008/09:1
2007:24	Utanförskap på arbetsmarknaden – Funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga	Prop. 2008/09:1
2007:31	Budgetstöd genom bistånd – regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform	Prop. 2008/09:1
2008:2	Statens insatser för att bevara de kyrkliga kulturminnena	Skr. 2008/09:220
2008:4	Regeringens redovisning av arbetsmarknadspolitikens förväntade effekter	Prop. 2008/09:1
2008:6	Regler och rutiner för indirekt sponsring inom SVT – tillräckligt för att säkerställa SVT:s oberoende?	Prop. 2008/09:195
2008:15	Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – Regeringens redovisning i 2008 års ekonomiska vårproposition	Prop. 2008/09:100
2008:23	Statens insatser för ett hållbart fiske	Ad acta 17 mars 2009

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 2008:16 Sänkta socialavgifter – för vem och till vilket pris?

Riksrevisionen har granskat nedsättningar av socialavgifter.

Riksrevisionens samlade bedömning är att den regionala nedsättningen inte har gett några sysselsättningseffekter och inte lett till någon förändring av servicenivån. Nedsättningen har, enligt Riksrevisionen, inte heller påverkat företagandet i nämnvärd omfattning. Enligt Riksrevisionens uppfattning är den regionala nedsättningen inte en kostnadseffektiv åtgärd för att påverka vare sig småföretagande, service eller sysselsättning.

Regeringens överväganden med anledning av denna rapport redovisas under utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv, avsnitt 3.5, utgiftsområde 19 Regional tillväxt, avsnitt 2.6, och utgiftsområde 24 Näringsliv, avsnitt 3.6.

RiR 2008:17 Regeringens hantering av tilläggsbudgeten

Riksrevisionen har granskat regeringens hantering av tilläggsbudgeten.

Riksrevisionen anser att det finns en uppenbar risk att utgifter inte ställs mot varandra i

tilläggsbudgetprocessen då den vanligaste finansieringen återfinns inom respektive utgiftsområde, samtidigt som beredningen sker mellan respektive fackhandläggare och Budgetavdelningen. Vidare framhåller Riksrevisionen att motiveringarna till förslagen i tilläggsbudgeten i allmänhet är bristfälliga och att det mycket sällan förekommer information om vilken utgiftseffekt som uppkommer vid neddragningar av anslag. Vidare anser Riksrevisionen att regeringen i stort sett inte redovisar verksamhetseffekter av förslag till anslagsminskningar.

Regeringens överväganden med anledning av denna rapport redovisas under avsnitt 12.2.4.

RiR 2008:18 Avveckling av myndigheter

Riksrevisionen har granskat avvecklingen av Arbetslivsinstitutet.

Riksrevisionen har inte funnit några brister som är allvarliga i sig. Däremot visar Riksrevisionen på ett antal mindre felaktigheter och brister som hämmat effektiviteten i avvecklingarna. Riksrevisionen bedömer att det finns möjligheter att förbättra och effektivisera framtida avvecklingsprocesser.

Regeringens överväganden med anledning av denna rapport redovisas under utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning, avsnitt 2,5, och utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv, avsnitt 4.7.

RiR 2008:19 Hög kvalitet i högre utbildning?

Riksrevisionen har granskat regeringens insatser för att säkerställa kunskap om kvaliteten i grundläggande högre utbildning. I samband med

granskningen har Riksrevisionen genomfört en undersökning av kvaliteten i ett antal högskoleutbildningar på grundnivå.

Riksrevisionen anser att systemet för återrapportering av kvalitet i grundläggande högre utbildning inte har utformats för att säkra tillgången på kunskap om kvalitetsutvecklingen över tid. Riksrevisionen anser vidare att den bild av kvaliteten som regeringen redovisat i budgetpropositioner inte har varit heltäckande.

Regeringens överväganden med anledning av denna rapport redovisas under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning, avsnitt 3.6.

RiR 2008:20 Granskning av Årsredovisning för staten 2007

Riksrevisionen har genomfört en kompletterande granskning av årsredovisningen för staten 2007.

Riksrevisionen konstaterar att årsredovisningen utvecklats och förbättrats i flera avseenden jämfört med föregående årsredovisningar. Samtidigt framhåller Riksrevisionen att det kvarstår områden där en fortsatt utveckling är angelägen för att årsredovisningen ska motsvara lagen (1996:1059) om statsbudgetens (budgetlagen) intentioner. Riksrevisionen pekar därvidlag på redovisningen av exempelvis utfallet för finansiellt sparande i offentlig sektor, uppföljningen av överskottsmålet respektive utgiftstaket och ålderspensionssystemets ekonomi.

Regeringens överväganden med anledning av denna rapport redovisas under avsnitt 12.2.4.

RiR 2008:21 Statens styrning av kvalitet i privat äldreomsorg

Riksrevisionen har granskat om staten har skapat förutsättningar för god kvalitet och insyn i privat bedriven äldreomsorg.

Riksrevisionen anser att varken regeringen, Socialstyrelsen eller länsstyrelserna fullt ut har tagit sitt ansvar för att inom sina respektive ansvarsområden skapa förutsättningar för god kvalitet och insyn i privat bedriven äldreomsorg. Vidare anser Riksrevisionen att regeringen inte har skaffat sig tillräcklig kunskap om hur äldreomsorgsmarknaden fungerar. Därtill kommer enligt Riksrevisionen att Socialstyrelsen inte har tagit sitt ansvar för att följa utvecklingen och vaka över kvaliteten i äldreomsorgen.

Regeringens överväganden med anledning av denna rapport redovisas under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg, avsnitt 7.7.

RiR 2008:22 Rekrytering av internationella studenter till svenska lärosäten

Riksrevisionen har granskat rekryteringen av internationella studenter till svenska universitet och högskolor.

Riksrevisionens bedömning är att den ökade rekryteringen av internationella studenter medfört omfattande arbetsinsatser i processerna för antagning och uppehållstillstånd för studier. Den ökade belastningen av processerna riskerar enligt Riksrevisionen att få konsekvenser för bland annat handläggningstider och möjligheten att på ett korrekt sätt bedöma ansökningshandlingarna. Riksrevisionen konstaterar att en allt större andel av resurserna för högre utbildning används för internationella studenter, såväl inom ramen för antagningsprocesserna som inom själva utbildningen. Riksrevisionen anser mot bakgrund av detta att regeringen bör bereda riksdagen möjlighet att ta ställning till på vilket sätt statliga medel ska användas inom området.

Regeringens överväganden med anledning av denna rapport redovisas under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning, avsnitt 3.6.

RiR 2008:23 Statens insatser för ett hållbart fiske

Riksrevisionen har granskat statens insatser inom fiskeriområdet.

Enligt Riksrevisionen har inte regeringen på ett tydligt sätt prioriterat mellan olika motstridiga mål, vilket har bidragit till att statens insatser inte har varit effektiva. Riksrevisionen konstaterar att viktig analys och återrapportering för uppföljning av målen saknas, vilket försvårar prioriteringar av kostnadseffektiva styrmedel. Riksrevisionen framhåller även att Sverige på flera områden har fått kritik av Europeiska kommissionen för att inte uppfylla kraven inom den gemensamma fiskeripolitiken. Huvudsakligen avser kritiken att kontrollsystemet i flera viktiga avseenden inte når upp till EU:s regler.

Regeringens överväganden med anledning av denna rapport redovisas under utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel, avsnitt 2.5.

RiR 2008:24 Stöd till start av näringsverksamhet – Ett framgångsrikt program

Riksrevisionen har granskat effekterna av stöd till start av näringsverksamhet.

Riksrevisionens konstaterar att stöd till start av näringsverksamhet är ett effektivt program för individen. Riksrevisionen anser att stöd-företagen även på sikt kan tänkas anställa andra personer, vilket skulle innebära att stödets sysselsättningseffekter förstärks. Samtidigt är stödet enligt Riksrevisionen även behäftat med negativa effekter. Enligt Riksrevisionen uppgår dödviktseffekten uppskattningsvis till drygt 20 procent och stödet antas i viss utsträckning även ha konkurrensnedvridande effekter. Sammantaget bedömer dock Riksrevisionen att stödet är ett framgångsrikt program.

Regeringens överväganden med anledning av denna rapport redovisas under utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv, avsnitt 3.5.

RiR 2008:25 Kasernen Fastighetsaktiebolag

Riksrevisionen har granskat Kasernen Fastighetsaktiebolag.

Riksrevisionen konstaterar att Kasernen, tillsammans med andra bolag, bedriver verksamhet i lokaler som ägs av ett av den verkställande direktörens egna bolag. Kasernen svarar för hälften av de gemensamma kostnaderna för lokalen. Riksrevisionen anser att fördelningen av de gemensamma kostnaderna bör ses över med hänsyn till Kasernens krympande verksamhet. Riksrevisionen konstaterar dessutom att Kasernens hyresförhållande bygger på en överenskommelse i anställningsavtalet med den verkställande direktören och inte på ett vanligt hyresavtal med den juridiska personen som äger fastigheten, vilket är olämpligt. Riksrevisionen framhåller även att det inte har gjorts en dokumenterad sammanställning av den verkställande direktörens bisysslor. Riksrevisionen bedömer sammanfattningsvis att Kasernens styrelse brustit i att verka för bolagets bästa samt säkerställa att den har en god insyn i verksamheten och att intern kontroll och förvaltning är tillfredsställande.

Regeringens överväganden med anledning av denna rapport redovisas under utgiftsområde 24 Näringsliv, avsnitt 3.6.1.

RiR 2008:26 Utanförskap och sysselsättningspolitik – regeringens redovisning

Riksrevisionen har granskat regeringens redovisning av sysselsättningspolitikens förväntade effekter samt användandet av begreppet utanförskap som en målvariabel för sysselsättningspolitiken i de ekonomiska propositionerna för åren 2007–2009.

Riksrevisionen anser att begreppet utanförskap saknar en tydlig definition och att regeringens uppsatta sysselsättningspolitiska mål om ett minskat utanförskap därmed inte uppfyller de krav som finansutskottet ställt upp för målvariabler. Vidare anser Riksrevisionen att användningen av ett otydligt mål riskerar att leda till felprioriteringar inom sysselsättningspolitiken. Sammantaget gör Riksrevisionen bedömningen att redovisningen av de förväntade effekterna av regeringens sysselsättningspolitik förbättrats, men att den fortfarande brister i flera avseenden.

Regeringens överväganden med anledning av denna rapport redovisas under utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv, avsnitt 3.5.

RiR 2008:27 Delpension för statligt anställda – tillämpning och effekter

Riksrevisionen har granskat om delpensionsavtalet fungerat som stöd för statliga arbetsgivare som vill öka möjligheterna för äldre anställda att arbeta fram till 65 års ålder.

Riksrevisionen anser att arbetsgivarna inte i tillräcklig grad beaktar att det övergripande syftet med avtalet är att öka arbetsutbudet. Riksrevisionen konstaterar att myndigheterna inte i tillräcklig grad prövar möjligheterna att anpassa arbetsuppgifter och arbetsorganisation till de förändrade behov som äldre medarbetare kan ha. Riksrevisionen anser vidare att den övergripande information som Statens pensionsverk tar fram är otillräcklig. Riksrevisionen framhåller slutligen att det saknas förutsättningar för både enskilda myndigheter och Arbetsgivarverket att utveckla tillämpningen av delpensionsavtalet så att det blir ett effektivt arbetsgivarpolitiskt instrument.

Regeringens överväganden med anledning av denna rapport redovisas under utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning, avsnitt 5.4.

RiR 2008:28 Skyddat arbete hos Samhall – Mer rehabilitering för pengarna

Riksrevisionen har granskat det arbetsmarknads-politiska stödet skyddat arbete hos Samhall.

Riksrevisionen konstaterar att det är personer ur rätt målgrupp som har anvisats till stödet skyddat arbete hos Samhall, men att det före-kommer brister i Arbetsförmedlingens admi-nistrativa rutiner som försvårar uppföljningen av om rätt personer anvisas till stödet. Riks-revisionen anser vidare att Samhall under senare år uppfyller de tre mål som regeringen angivit, vilka är fastställda i avtalet mellan Samhall och Arbetsförmedlingen, samt två ekonomiska mål. Däremot betonar Riksrevisionen att regeringen inte har utvärderat nivåerna för målen och därmed inte tillvaratagit möjligheten till att öka effektiviteten i stödet.

Regeringens överväganden med anledning av denna rapport redovisas under utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv, avsnitt 3.5.

RiR 2008:29 Skyddet för farligt gods

Riksrevisionen har granskat om regeringen och de ansvariga myndigheterna har skapat tillräckliga förutsättningar för att farligt gods ska skyddas mot antagonistiska hot, till exempel terrorism.

Riksrevisionens samlade bedömning är att regeringen och övriga ansvariga myndigheter inte i alla delar sett till att transporter av farligt gods har ett godtagbart skydd mot relevanta hot. Riksrevisionen anser att ansvaret är uppdelat på flera myndigheter med delvis otydliga gränser och outvecklad samverkan. Vidare betonar Riksrevisionen att den sektorsövergripande skyddslagstiftningen ger ett svagt stöd för skyddet av transporter med farligt gods.

Regeringens överväganden med anledning av denna rapport redovisas under utgiftsområde 22 Kommunikationer, avsnitt 3.6.

RiR 2008:30 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2009

Riksrevisionen har granskat hur regeringen har tillämpat det finanspolitiska ramverket i budgetpropositionen för 2009.

Riksrevisionen anser att regeringen redovisning av överskottsmålet fortfarande är bristfällig, exempelvis anges inga preciserade bedömningar av målavvikelsens storlek. Vidare framhåller Riksrevisionen att redovisningen av bud-

geteffekterna av regeringens förslag är svårtillgänglig. Riksrevisionen konstaterar beträffande redovisningen av potentiell BNP att den har förbättrats något under senare år, men att den fortfarande är mycket knapphändig. Dessutom framhåller Riksrevisionen att bedömningarna av såväl historiska nivåer som den prognostiserade utvecklingen revideras regelmässigt utan att en helhetsbild ges av revideringarna och de bakomliggande motiven.

Regeringens överväganden med anledning av denna rapport redovisas under avsnitt 12.2.4.

RiR 2008:31 Svenska trygghetssystem utomlands – Försäkringskassans och CSN:s utbetalningar och fordringshantering

Riksrevisionen har granskat om regeringen, Centrala studiestödsnämnden och Försäkringskassan har säkerställt att utbetalningar och fordringshantering fungerar när personer bor utomlands.

Riksrevisionen anser att varken Försäkringskassan eller CSN har säkerställt att utbetalningarna och fordringshanteringen fungerar tillfredsställande. Riksrevisionen anser vidare att regeringen i högre grad borde ha uppmärksammat Försäkringskassans och CSN:s fordringshantering i förhållande till personer som bor utomlands.

Regeringens överväganden med anledning av denna rapport redovisas under utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp, avsnitt 2.7.5, och utgiftsområde 15 Studiestöd, avsnitt 3.7.

RiR 2009:1 Omställningskrav i sjukförsäkringen – att pröva sjukas förmåga i annat arbete

Riksrevisionen har granskat Försäkringskassans bedömning av sjukskrivnas förmåga i annat arbete.

Riksrevisionen anser att det föreligger brister i handläggningen såtillvida att förmågan i annat arbete inte prövas regelmässigt och att möjligheten till rehabilitering sällan prövas. Riksrevisionen konstaterar att bedömningen 2007 i flera fall gjordes långt senare än vad tidsgränsen i rehabiliteringskedjan anger. Vidare framhåller Riksrevisionen att det föreligger skillnader i sannolikheten för att en arbetsförmågebedömning mot annat arbete görs, vad bedömningen resulterar i och efter hur lång tid den görs. Skillnaderna varierar beroende på ålder, kön,

sysselsättning, kommundillhörighet och diagnosgrupp.

Regeringens överväganden med anledning av denna rapport redovisas under utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp, avsnitt 2.7.1.

RiR 2009:2 Försäkringskassans inköp av IT-lösningar

Riksrevisionen har granskat Försäkringskassans inköp av IT-lösningar.

Enligt Riksrevisionens bedömning har inköpen av IT-lösningar i flera avseenden skett på ett sådant sätt att bestämmelserna i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling inte har följts. Bristerna avser främst låg kvalitet på förfrågningsunderlag och upphandlingsrapporter samt för korta tidsfrister. En annan brist är att avrop på ramavtal har genomförts när det hade varit lämpligare att genomföra en regelrätt upphandling. Bristerna har enligt Riksrevisionen medfört att konkurrensen har begränsats och att Försäkringskassan har fått ofördelaktiga villkor.

Regeringens överväganden med anledning av denna rapport redovisas under utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp, avsnitt 2.7.4.

RiR 2009:3 Skatteuppskov – Regeringens redovisning av bostadsuppskov och pensionssparavdrag

Riksrevisionen har granskat hur regeringen redovisar och bedömer vissa skatteuppskov.

Det är enligt Riksrevisionen svårt att i den redovisning som regeringen lämnar till riksdagen utläsa skatteuppskovens storlek och utveckling. De bedömningar som regeringen redovisar rör enligt Riksrevisionen i huvudsak offentlig-finansiella effekter till följd av regeländringar av skatteuppskoven, i första hand för de närmaste föregående budgetåren. I beräkningarna behandlas skatteuppskoven i allt väsentligt som om det vore fråga om permanenta nedsättningar av skatten. Denna frånvaro av långsiktighet innebär enligt Riksrevisionen att regeringens redovisning och bedömning av skatteuppskoven blir ofullständig. Riksrevisionen konstaterar att regeringen inte har utvärderat vare sig uppskovens effektivitet eller hur de står sig mot alternativa åtgärder.

Regeringens överväganden med anledning av denna rapport redovisas under avsnitt 7.1 och avsnitt 12.2.4.

RiR 2009:4 Swedfund International AB och samhällsuppdraget

Riksrevisionen har granskat Swedfund International AB.

Riksrevisionen anser att bolagsordningen och ägardirektivet bör förtydligas. Riksrevisionen bedömer vidare att Swedfunds engagemang i riskkapitalfonder bör ses över utifrån bolagets uppdrag. Därtill konstaterar Riksrevisionen att ägaren inte har gjort en finansiell analys av bolagets reella kapitalbehov, vilket behöver göras innan ytterligare kapitaltillskott aktualiseras. Riksrevisionen framhåller också att regeringen för riksdagen bör redovisa sina bedömningar om bolagets framtida inriktning, storlek och roll inom det svenska utvecklings-samarbetet. Därtill finns det enligt Riksrevisionen anledning att se över avkastningsmålet för bolaget. Riksrevisionen bedömer dessutom att det finns anledning att göra en noggrann genomlysning av Swedfunds administrations- och förvaltningskostnader i samband med bolagets investeringar.

Regeringens överväganden med anledning av denna rapport redovisas under utgiftsområde 7 Internationellt bistånd, avsnitt 3.5.

RiR 2009:5 En effektiv och transparent plan- och byggprocess? Exemplet buller

Riksrevisionen har granskat statens insatser för bedömningar av buller vid planläggning och byggande av bostäder.

Riksrevisionen konstaterar att tillämpningen av riktvärdena för buller vid kommunernas planläggning och byggande av bostäder uppvisar stora skillnader som inte kan motiveras av lokala förutsättningar. Detta sammanhänger enligt Riksrevisionen i hög grad med brister i statens styrning. Bristerna riskerar enligt Riksrevisionen att på sikt medföra en tillämpning där avstegen från riktvärdena blir alltmer omfattande.

Regeringens överväganden med anledning av denna rapport redovisas under utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik, avsnitt 4.7.

RiR 2009:6 Energideklarationer – få råd för pengarna

Riksrevisionen har granskat statens införande av energideklarationer.

Riksrevisionen anser att regeringen och ansvariga myndigheter inte har getts tillräckligt goda förutsättningar för att syftet med energideklarationerna ska uppnås. Även väsentliga

problem med myndigheternas tillämpning av lagstiftningen föreligger enligt Riksrevisionen. Riksrevisionen framhåller att det finns oklarheter i den svenska lagstiftningen om såväl besiktningbegreppet som när en byggnad behöver besiktigas. Det är också oklart när energiexperterna ska lämna åtgärdsförslag. Riksrevisionen konstaterar att det inte sker någon återkommande uppföljning av energideklarationernas innehåll och systemets funktionssätt eller av vilka investeringar som kommer till stånd efter att en energideklaration har genomförts.

Regeringens överväganden med anledning av denna rapport redovisas under utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik, avsnitt 4.7, och utgiftsområde 21 Energi, avsnitt 2.6.

RiR 2009:7 Beslut om sjukpenning – har Försäkringskassan tillräckliga underlag?

Riksrevisionen har granskat om Försäkringskassan har tillgång till underlag av tillräcklig kvalitet vid sina beslut om sjukpenning.

Riksrevisionen bedömer att Försäkringskassan vid beslut om sjukpenning ofta saknar underlag av tillräcklig kvalitet. Riksrevisionen konstaterar att allt för många medicinska underlag (läkarintyg) är bristfälliga. Riksrevisionen konstaterar att dels saknar underlagen ofta obligatoriska uppgifter, dels är uppgifterna många gånger inte av tillräcklig kvalitet. Riksrevisionen har vidare funnit att bristfälliga medicinska underlag ytterst sällan kompletteras. Riksrevisionen anser att det medicinska underlaget brister vad gäller läkarens bedömning av individens arbetsförmåga. Riksrevisionen konstaterar dessutom att det finns skillnader mellan olika grupper både vad gäller Försäkringskassans beslut och beslutsunderlag.

Regeringens överväganden med anledning av denna rapport redovisas under utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp, avsnitt 2.7.2.

RiR 2009:9 Regeringens försäljning av V&S Vin & Sprit AB

Riksrevisionen har granskat regeringens försäljning av V&S Vin & Sprit AB (publ).

Riksrevisionen bedömer att försäljningen av Vin & Sprit exklusive aktierna i Beam var en väl genomförd försäljning i linje med best practise och att den gav ett gott ekonomiskt resultat.

Därtill anser Riksrevisionen att den administrativa hanteringen av separationen av aktierna i Beam från Vin & Sprit genomfördes på ett effektivt sätt. Vidare bedömer Riksrevisionen att regeringens beskrivning av försäljningen av Vin & Sprit och Beam i budgetpropositionen för 2009 var korrekta, men att redovisningen i två avseenden var ofullständig. Försäljningen av Beam genererade en realisationsförlust för staten om 2,1 miljarder kronor, något som inte redovisades till riksdagen. Det hade enligt Riksrevisionen även varit relevant att redovisa försäljningens effekter på statsskulden.

Regeringens överväganden med anledning av denna rapport redovisas under utgiftsområde 24 Näringsliv, avsnitt 3.6.1.

RiR 2009:10 Psykiatrin och effektiviteten i det statliga stödet

Riksrevisionen har granskat effektiviteten i det statliga stödet till psykiatrin. Granskningen omfattar dels de ekonomiska bidrag för psykiatri som riktats till landstingen under perioden 2001–2007, dels läkarutbildning med inriktning på psykiatri.

Riksrevisionen konstaterar att bidragens effekter var svåra att spåra och att vissa av bidragen inte fungerade som styrmedel. Riksrevisionens övergripande slutsats är att statliga resurstillskott av det slag som granskats endast kan ha marginell betydelse för psykiatris resurser. Riksrevisionen framhåller även att statens inflytande över läkarutbildningen är otydligt, att läkarutbildningens dimensionering har brister och att landstingens roll i läkarutbildningen är motsägelsefull.

Regeringens överväganden med anledning av denna rapport redovisas under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg, avsnitt 3.10.

RiR 2009:11 Försvarsmaktens personalförsörjning – med fokus på officersförsörjningen

Riksrevisionen har granskat Försvarsmaktens personalförsörjning med inriktning mot myndighetens yrkesofficerare.

Enligt Riksrevisionen finns det obalanser i ålders- och befälsstrukturen. Vidare har inte Försvarsmakten tillgång till den personal som myndigheten behöver för att långsiktigt säkerställa produktionen och upprätthålla sin förmåga. Därtill bedömer Riksrevisionen att brister i regeringens medel- och långfristiga styrning av

Försvarsmakten innebär risker för uppbyggnaden, vidmakthållandet och utvecklingen av förmåga.

Regeringens överväganden med anledning av denna rapport redovisas under utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap, avsnitt 3.4.3.2.

RiR 2009:12 Hanteringen av unga lagöverträdare – en utdragen process

Riksrevisionen har granskat hur de rättsliga myndigheterna hanterar unga lagöverträdare.

Riksrevisionen konstaterar att myndigheternas arbete inte lever upp till de uppsatta målen för unga lagöverträdare. Riksrevisionen framhåller att myndigheterna inte uppfyller lagens krav på skyndsamhet. Vidare bedömer Riksrevisionen att regeringens generella mål att lagföringen ska öka inte kan anses vara uppfyllt. Därtill konstaterar Riksrevisionen att många ungdomar fortsätter att begå brott efter att de har lagförts. Det behövs enligt Riksrevisionen tydliga mål och prioriteringar utöver nuvarande lagkrav. Riksrevisionen framhåller att varken regeringen eller ansvariga myndigheter har lagt fast några tydliga mål, prioriteringar eller krav för hanteringen av unga lagöverträdare i centrala styrdokument.

Regeringens överväganden med anledning av denna rapport redovisas under utgiftsområde 4 Rättsväsendet, avsnitt 3.6.

RiR 2009:13 Omställningskraven i arbetslöshetsförsäkringen

Riksrevisionen har granskat de omställningskrav i arbetslöshetsförsäkringen som avser yrkesmässig och geografisk rörlighet.

Riksrevisionen framhåller att krav på byte av arbetsuppgifter och arbetsort endast ställs i begränsad utsträckning. Riksrevisionen bedömer att regeringens målsättning om att arbetsökande i ett tidigt skede ska söka alla lämpliga arbeten inte har nåtts. Riksrevisionen konstaterar att få arbetssökande flyttar till arbete på annan ort, men däremot att det är relativt vanligt att arbetssökande byter yrke. Vidare framhåller Riksrevisionen att skäl till begränsningar i sökområdena sällan anges. Enligt Riksrevisionen har Arbetsförmedlingen ett uppdrag som innebär avvägningar mellan delvis motstridiga mål. Riksrevisionen anser därtill att regelverkets komplexitet och allmänhetens attityder till regelverket kan försvåra tillämpningen.

Regeringens överväganden med anledning av denna rapport redovisas under utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv, avsnitt 3.5.

12.2.4 Riksrevisionens årliga rapport

Finansutskottet föreslog att riksdagen skulle lägga Riksrevisionens årliga rapport 2008 (redogörelse 2008/09:RRS1) till handlingarna (bet. 2008/09:FiU13). Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2008/09:141).

Regeringen kommenterar revisionens iakttagelser under respektive utgiftsområde. På ett tematiskt plan, och mot bakgrund av Riksrevisionens årliga rapport 2009 (RiR 2009:8), vill regeringen därutöver framföra följande.

Det finanspolitiska ramverket

Ramverket fungerar väl

Revisorerna anser att tydliga mål för de offentliga finanserna och en tydlig redovisning av målavvikelser kan motverka kortsiktiga åtgärder som riskerar att leda till en ohållbar utveckling av underskott och statsskuld på längre sikt. Tydliga mål och en tydlig redovisning stärker förtroendet för finanspolitiken. Vidare framhåller revisorerna att ramverkets mål och restriktioner också kan bidra till att konsolideringen av de offentliga finanserna efter en djup lågkonjunktur sker under ordnade former så att de negativa effekterna på skatteuttag och välfärdsutgifter begränsas. Revisorerna anser att det finanspolitiska ramverket i allt väsentligt fungerar väl och har bidragit till en stabil utveckling av de offentliga finanserna i Sverige.

Regeringen gör i denna del ingen annan bedömning än revisorerna.

Uppföljningen av överskottsmålet är otydlig

Revisorerna konstaterar att regeringen använder tre indikatorer för att beskriva avvikelser från överskottsmålet. Eftersom de olika indikatorerna samtidigt kan visa såväl positiva som negativa avvikelser från målet riskerar uppföljningen enligt revisorerna att bli otydlig. Revisorerna framhåller vidare att potentiell BNP utgör en viktig variabel i den finanspolitiska analysen. Revisorerna konstaterar dock att

bedömningarna av potentiell BNP revideras ofta, samtidigt som förklaringarna till revideringarna är så gott som obefintliga i de ekonomiska propositionerna.

Regeringen anser att det är motiverat att använda flera olika indikatorer vid uppföljningen av överskottsmålet. Överskottsmålet är definierat som att den offentliga sektorns finansiella sparande ska uppgå till 1 procent i genomsnitt över en konjunkturcykel. Eftersom konjunkturläget inte kan mätas entydigt, använder regeringen flera olika indikatorer som kompletterar varandra och gör en samlad bedömning av måluppfyllelsen utifrån dessa.

Hur överskottsmålet bäst bör följas upp är enligt regeringens mening en fråga som behandlas inom ramen för en pågående översyn av det finanspolitiska ramverket (se avsnitt 4.1).

Motiveringen till utgiftstakens nivå är oklar

Revisorerna konstaterar att regeringen successivt har förtydligat de principer som ligger till grund för förslaget till utgiftstak. Det saknas dock enligt revisorerna fortfarande en kvantifierad redovisning av sambandet mellan utgiftstaket och regeringens långsiktiga strategi för den offentliga sektorns inkomster och utgifter. Vidare framhåller revisorerna att de tidigare påpekat att principerna för tekniska förändringar av redovisningen i statsbudgeten bör tydliggöras. Revisorerna anser att det finns en risk att den starka fokuseringen på utgiftstaket i budgetarbetet och i budgetdokumenten ger upphov till ett finanspolitiskt "läckage" om inte de tekniska justeringarna av taket görs på ett konsekvent sätt.

Utgiftstaket är ett viktigt finanspolitiskt åtagande som stärker budgetprocessen, främjar budgetdisciplin och stödjer överskottsmålet. Regeringen anser att det är viktigt att redovisa på vilka grunder utgiftstakens nivå för ett tillkommande år föreslås och har förtydligat detta i flera vår- och budgetpropositioner. Utgiftstaket och saldomålet beräknas och redovisas enligt olika principer, vilket gör att kopplingen inte alltid är enkel. Det är regeringens ambition att kontinuerligt och så långt det är möjligt utveckla och förtydliga redovisningen av de avvägningar som ligger till grund för regeringens ställningstaganden vad gäller samspelet mellan utgiftstak och överskottsmål.

Principerna för teknisk justering bygger på att utgiftstaket ska utgöra en lika stram restriktion

efter justeringen som före. Justeringar av teknisk karaktär sker när reformer genomförs som inte har någon direkt nettoeffekt på den konsoliderade offentliga sektorns utgifter eller det offentliga finansiella sparandet, men som ändå påverkar storleken på de takbegränsade utgifterna. Regeringen strävar även inom detta område efter att förbättra redovisningen och transparensen. I dessa frågor sker ett kontinuerligt arbete inom Finansdepartementet, vilket bl.a. resulterat i departementspromemorian Stärkt finanspolitiskt ramverk – översyn av budgetlagens bestämmelser om utgiftstak (Ds 2009:10) och propositionen Obligatoriskt utgiftstak (prop. 2009/10:5).

Redovisningen av budgeteffekter är svårtillgänglig
Budgetpropositionen innehåller ett stort antal tabeller och ett omfattande siffermaterial, som bland annat beskriver effekterna av regeringens förslag på statens och den offentliga sektorns finanser. Det ställs stora krav på tydlighet och förklarande text för att redovisningen ska vara begriplig. Revisorerna anser att regeringen inte lever upp till dessa krav.

Regeringens målsättning är att redovisa budgeteffekter på ett tydligt och enkelt sätt. Av denna anledning beskrivs till exempel statistiska budgeteffekter sedan ett par år med hjälp av en uppsättning fasta tabeller. Regeringen arbetar kontinuerligt med att utveckla redovisningen. Exempelvis har spårbarheten mellan tabellerna och förklaringarna av den terminologi som används förbättrats.

Regleringen av årsredovisningen för staten bör utvecklas

Revisorerna framhåller att de i olika sammanhang pekat på vikten av att den nuvarande regleringen av årsredovisningen för staten utvecklas. Regleringen utgörs i dagsläget endast av bestämmelsen i 38 § budgetlagen. Det närmare innehållet i årsredovisningen regleras endast i ett regeringsbeslut om normering av avgränsning och uppställningsformer. Revisorerna anser att det principiellt är tveksamt att regeringen kan besluta om sin redovisningskyldighet gentemot riksdagen. Revisorerna konstaterar även att årsredovisningen för staten inte innehåller någon redovisning av skatteuppskoven eller den ackumulerade skattefordran som dessa resulterat i.

Regeringen har den 4 juni 2009 beslutat om direktiv för en översyn av budgetlagen (dir.

2009:55). Av direktiven framgår att den särskilde utredaren ska pröva om det finns skäl att införa ytterligare och tydligare normering av årsredovisningen för staten. Frågeställningar som därvid ska behandlas är bl.a. årsredovisningens innehåll, omfattning, avgränsning och uppställningsformer samt tidpunkten för när årsredovisningen ska lämnas till riksdagen. Regeringen ställer sig vidare positiv till att utveckla redovisningen av skatteuppskov till riksdagen. Med ledning av bland annat revisorernas iakttagelser kommer regeringen att närmare överväga innehållet i och formen för en sådan redovisning.

En striktare tillämpning av tilläggsbudgeten är önskvärd

Revisorerna konstaterar att det är vanligt att förslag om ökade utgifter på tilläggsbudget presenteras under löpande verksamhetsår utan förslag om finansiering genom minskning av andra utgifter. Enligt revisorerna uppgår sådana förslag till i genomsnitt drygt fyra miljarder kronor per tilläggsbudget. Vidare konstaterar revisorerna att det är vanligare med ofinansierade förslag på höstens tilläggsbudget än på vårens.

Regeringen anser att processen kring tilläggsbudgeten bör vara stram och att förslag om utgiftsökningar ska finansieras med utgiftsminskningar. Samtidigt uppstår det i olika verksamheter omfattande och oförutsedda utgiftsökningar där krav inte alltid kan ställas på finansiering givet att utrymme finns under utgiftstaket. Detsamma gäller för utgiftsökningar som blir aktuella utifrån vissa politiska prioriteringar.

Mot bakgrund av revisorernas iakttagelser och finansutskottets uttalanden i frågan (bet. 2008/09:FiU11) har Regeringskansliets interna riktlinjer för tilläggsbudget förtydligats. Utgångspunkten är därvid att undvika förslag på tilläggsbudget när anslagskredit och anslags-sparande räcker för att täcka utgiftsbehovet. Vidare har kraven på motiveringar av såväl anslagsökningar som anslagsminskningar ökat. Det är också av stor vikt att upprätthålla lagen (1996:1059) om statsbudgetens krav på brutto-redovisning av statens inkomster och utgifter.

Ökad internationell rörlighet

Revisorerna konstaterar att en ökande internationell rörlighet liksom de åtaganden som

följer av Sveriges EU-medlemskap ställer nya krav på myndigheterna. Utländska medborgare i Sverige och svenska medborgare i utlandet har i varierande grad rätt till förmåner från de svenska trygghetssystemen. Revisorerna konstaterar att såväl socialförsäkringen och den högre utbildningen som skatteområdet är verksamheter som på olika sätt påverkats av denna utveckling. Enligt revisorerna föreligger flera brister i kontrollsystemen vid Försäkringskassan och Centrala studiestödsnämnden (CSN), vilket bl.a. medför svårigheter att hantera felaktiga utbetalningar till utlandsboende. På motsvarande sätt finns det enligt revisorerna brister i Skatteverkets kontrollsystem som ökar riskerna för förlorade skatteintäkter. Revisorerna framhåller dessutom att CSN:s, Försäkringskassans och Skatteverkets tillkortakommanden när det gäller att hantera en mer internationellt rörlig befolkning i hög grad beror på vilka förutsättningar dessa myndigheter får för att uppfylla sina åligganden.

Regeringen anser i likhet med revisorerna att en ökad internationell rörlighet medför stora krav på statsmakterna att anpassa berörda nationella regelverk. En sådan anpassning sker successivt. När det gäller åtgärder för att komma till rätta med de av revisorerna identifierade problemen med obetalda fordringar i CSN:s respektive Försäkringskassans verksamheter kommer regeringen i nära dialog med berörda ledningar närmare överväga relevanta åtgärder.

Myndigheternas genomförande av EU-beslut

Bristande strategiska och juridiska analyser

Revisorerna anser att det är viktigt att regeringen inom områden som till stor del styrs av gemensamma EU-beslut gör analyser av vilka styrmedel som är möjliga, nödvändiga och ändamålsenliga för att målen ska nås. En förutsättning är enligt revisorerna att regeringen klargör vad Sverige kan göra inom ramen för EG-rätten och vilken inriktning olika stöd bör ha för att på ett effektivt sätt bidra till ökad måluppfyllelse. Enligt revisorerna bör regeringens strategiarbete även innefatta en tydlig ansvarsfördelning och samordning mellan de myndigheter som ska genomföra insatserna.

Det är viktigt att arbetet med att efterleva EU-beslut och införliva EG-rätt i svensk lagstiftning sker effektivt. I detta arbete ingår

bland annat att i möjligaste mån ta hänsyn till specifikt svenska förutsättningar och ambitioner. Ansvarsfördelningen mellan och samordningen av statliga myndigheter och deras verksamheter är därmed därmed av stor betydelse. Regeringens ambition är att successivt förbättra efterlevnaden av EU-beslut samt införlivandet och efterlevnaden av EG-rätt. Revisorernas iakttagelser är en värdefull utgångspunkt för detta arbete.

EG-rätten innebär utmaningar för det kommunala självstyret

Revisorerna konstaterar att kommunerna inom flera områden har en viktig roll för genomförande av tillsyn och kontroll som styrs av EG-rätten. I Sverige styrs bland annat miljöområdet av ramlagar som anger politikens inriktning och principer för hur exempelvis tillsynen ska bedrivas. Hur tillsynen sedan i praktiken ska bedrivas, och vilka beslut som ska fattas, är i stor utsträckning en fråga för de politiska nämnderna i varje kommun. Tillsynen ska enligt revisorerna ses som en uppgift bland många andra, vilket innebär att det i praktiken kan uppstå stora skillnader mellan kommuner när det gäller vilken grad av tillsyn som faktiskt utförs.

Statens styrning av den kommunala verksamheten sker framför allt genom lagstiftning. Det är enligt regeringen angeläget att vid införlivandet av EG-rätt, när det är påkallat, klargöra kommunernas roll och ansvar. Det är vidare viktigt att det inte föreligger några omotiverade skillnader mellan hur kommunerna utövar sin tillsyn.

Överblick saknas i rapporteringen

Myndigheter som i sin helhet styrs utifrån ett nationellt regelverk ska enligt revisorerna vanligen rapportera allt som är väsentligt för verksamheten i årsredovisningen. Det innebär att regeringen och riksdagen har möjlighet att få informationen samlad. Verksamheter som omfattas av EG-rätten har därutöver ofta krav på särskild återrapportering direkt till EU-kommissionen och ibland till olika delar inom den. Detta innebär enligt revisorerna att rapporteringen sker i olika kanaler och vid olika tidpunkter, vilket riskerar leda till en fragmentisering av informationen och brist på överblick för beslutsfattare.

Det är viktigt att såväl statlig som kommunal verksamhet följs upp och redovisas på ett samlat och ändamålsenligt sätt. När det gäller den statliga verksamhet som helt eller delvis styrs av

EG-rätten åligger det givetvis regeringen att säkerställa att myndigheterna lämnar en helhetsbild av resultatet av sina verksamheter. Detta är även en förutsättning för att regeringen i sin tur ska kunna lämna en tillfredsställande resultatredovisning till riksdagen.

Ineffektiva strukturstöd och dålig kontroll

Revisorerna konstaterar att regeringen och myndigheterna inte har klargjort och prioriterat vad som ska uppnås med de stöd som Sverige har mottagit för verksamheter som styrs av EG-regler. I flera fall har enligt revisorerna inte heller uppföljningen och kontrollen av verksamheternas resultat och effekter varit tillräcklig.

All statlig verksamhet ska bedrivas effektivt. Det finns inte några särskilda krav på verksamheter som tar sin utgångspunkt i EG-regler eller som helt eller delvis finansieras av EU-medel. En effektiv användning av tilldelade resurser och en hög grad av måluppfyllelse är en självklar ambition för regeringen. Detta förutsätter att effektiva kontrollfunktioner finns på plats.

Myndigheternas anpassningar till nya förutsättningar

Förändrade krav på intern styrning och kontroll

Revisorerna konstaterar att variationerna mellan berörda myndigheter i arbetet med att etablera den av regeringen föreskrivna processen, som består av riskanalys, kontrollåtgärder och uppföljning samt dokumentation, är stora. Vid en majoritet av myndigheterna har det funnits olika brister. För 25 av de 56 myndigheter som under 2008 hade att följa förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll, har revisionen i revisionsrapporter avrapporterat olika typer av brister i tillämpningen av förordningen. Bristerna avser bl.a. att riskanalyserna är ofullständiga, att kontrollåtgärderna inte utgår från riskanalysen, att uppföljningen är otillräcklig samt att dokumentationen brister. Revisorerna anser också att det i stor utsträckning saknas tydliga styrdokument för myndigheternas arbete i nu aktuellt avseende.

Regeringen kan konstatera att även Ekonomistyrningsverket (ESV) i sin rapport angående ekonomiadministrativa värden (EA-värden) avseende 2008 (ESV dnr 41-566/2008) framhåller att det föreligger brister avseende

regelefterlevnad när det gäller förordningen om intern styrning och kontroll. ESV:s bedömning är att många myndigheter inte fullt ut hunnit med att under 2008 genomföra de moment som krävs enligt förordningen.

I avsnitt 12.3.1 redovisar regeringen sin syn på arbetet med att stärka den interna styrningen och kontrollen i staten.

Övergång till elektronisk fakturahantering

Revisorerna konstaterar att i princip samtliga myndigheter har infört system för att hantera elektroniska fakturor. Revisorerna framhåller dock att viktiga problem kvarstår att lösa. Problemen avser enligt revisorerna bland annat brister i den interna kontrollen avseende till exempel behörighetshantering och fördelningen av ansvar för attestering och godkännande av ekonomiska transaktioner. Revisorerna konstaterar även att utbytet med privata företag är mycket begränsat.

Regeringen anser att införandet av elektronisk fakturahantering i staten ger förutsättningar för en förbättrad intern kontroll och effektivitet i hanteringen av fakturor. I det inledande skede som myndigheterna fortfarande befinner sig i är det dock viktigt att de fortsätter att analysera hur införandet påverkar behovet av förändringar i den interna kontrollstrukturen och hur denna kontroll ska kunna upprätthållas på ett säkert och kostnadseffektivt sätt. Regeringen kommer att noga följa utvecklingen de närmaste åren och vidta de åtgärder som bedöms krävas för att reformens fulla potential ska kunna uppnås.

En statsförvaltning i förändring

Revisorerna anser att bildandet av nya myndigheter bör prövas med omsorg. När nya verksamheter inrättas bör enligt revisorerna olika organisatoriska lösningar prövas. Vidare bedömer revisorerna att det finns utrymme att effektivisera genomförandet av avvecklingar och därmed underlätta framtida organisationsförändringar i statsförvaltningen.

Det är viktigt att erfarenheterna av avvecklingar av statlig verksamhet tas till vara. Regeringen avser att återkomma i frågan i en kommande förvaltningspolitisk proposition (se närmare under utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning, avsnitt 3.3.2).

12.3 Intern styrning och kontroll samt internrevision

12.3.1 Intern styrning och kontroll

I och med införandet av myndighetsförordningen (2007:515) och förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll har regeringen tydliggjort ansvaret för ledningen vid statliga myndigheter när det gäller den interna styrningen och kontrollen. Regeringen anser att en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt är nödvändigt för att myndigheterna ska kunna fullgöra sina instruktionsenliga uppgifter och samtidigt uppfylla sitt verksamhetsansvar. Myndighetsledningarnas engagemang är avgörande för att arbetet med att förbättra den interna styrningen och kontrollen i staten ska bli framgångsrikt.

I arbetet med att förbättra den interna styrningen och kontrollen måste hänsyn tas till verksamheternas olika karaktärer och till vilka risker ledningen kan acceptera. Arbetet med intern styrning och kontroll kan därför komma att se olika ut på olika myndigheter. Definitionen av intern styrning och kontroll i svensk statsförvaltning följer den definition som nationellt och internationellt används såväl inom privata som offentliga organisationer (den s.k. COSO-modellen). Definitionen är dock anpassad till de förhållanden som gäller för den svenska statsförvaltningen. Med intern styrning och kontroll avser regeringen den process som syftar till att myndighetens ledning med rimlig säkerhet fullgör sitt verksamhetsansvar. Förordningen om intern styrning och kontroll omfattar de moment i denna process som på ett ändamålsenligt och relevant sätt låter sig regleras. Det finns emellertid ytterligare områden i arbetet med intern styrning och kontroll som myndighetens ledning måste beakta. Ett av områdena är den s.k. kontrollmiljön. Här ingår ett antal förutsättningar som ska gälla för att myndigheten ska kunna uppnå en tillfredsställande intern styrning och kontroll. Myndigheten ska bl.a. ha klara ansvars- och befogenhetsstrukturer, ett engagerat ledarskap, en väl utformad personalpolitik och kompetensförsörjning samt en ledning som ger uttryck för nödvändiga etiska värderingar. Ett annat viktigt område är myndighetens informations- och kommunikationssystem, som ska vara utformat så att

korrekt och relevant information förmedlas till berörda delar av organisationen.

Regeringen konstaterar att såväl Riksrevisionen som ESV påtalat vissa ofullkomligheter när det gäller efterlevnaden av förordningen om intern styrning och kontroll. Regeringen kommer fortsättningsvis att noga följa myndigheternas arbete med att stärka den interna styrningen och kontrollen.

Regeringen har som tidigare nämnts beslutat om direktiv för en översyn av budgetlagen (dir. 2009:55). Av direktiven framgår att den särskilde utredaren ska pröva om det finns skäl att i lag reglera regeringens skyldigheter vad gäller att säkerställa en väl fungerande intern styrning och kontroll i staten.

12.3.2 Internrevision

Den statliga internrevisionen

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 61 myndigheter skyldiga att följa internrevisionsförordningen (2006:1228).

Av 2009 års rapport om den statliga internrevisionen (ESV dnr 52-609/2008) framgår att ESV bedömer att den statliga internrevisionen i allt väsentligt fungerar väl. ESV konstaterar vidare att alla myndigheter som är ålagda att följa internrevisionsförordningen har inrättat internrevision. ESV noterar att det i vissa fall förefaller oklart för myndigheten ifråga varför den ska omfattas av internrevisionsförordningens krav. Innebörden av dessa krav förefaller dessutom inte vara generellt kända. Av de berörda myndigheterna är det drygt hälften som bedriver internrevision genom ensamrevisorer, vilket innebär en markant ökning i jämförelse med tidigare år.

ESV framhåller att antalet internrevisorer och deras arbetstid (i procent av heltid) varierar hos myndigheter som är verksamma inom samma verksamhetsområde och där verksamheten förefaller jämbördiga. Detta är särskilt påtagligt för myndigheter inom högskole- och universitetsområdet. ESV:s bedömning är att myndighetsledningarna, utifrån en bedömning av myndighetens verksamhet och risker, behöver göra utförliga analyser av hur stora resurser intern-

revisionen vid myndigheten bör ha för att kunna efterleva kraven i internrevisionsförordningen.

ESV bedömer att regelefterlevnaden ökar successivt. Vid jämförelse av regelefterlevnaden för 2008 med 2007 noterar ESV att det har skett en förbättring inom samtliga områden som är föremål för myndighetens mätning, utom när det gäller frågan om intern och extern kvalitetssäkring av internrevisionens arbete. Det beror till stor del på att ungefär två av tre myndigheter uppger att de genomför interna kvalitetssäkringar i form av fortlöpande granskningar och genom självutvärderingar. De myndigheter som uppgivit att de inte genomför intern kvalitetssäkring är i nästan samtliga fall myndigheter med bara en revisor anställd. ESV konstaterar att nio myndigheter under 2008 har genomfört en extern kvalitetssäkring av internrevisionen. Sedan 2006 har sammanlagt 20 myndigheter genomfört en extern kvalitetssäkring.

ESV bedömer vidare att den statliga internrevisionens oberoende och objektivitet är tillfredsställande samt att den har kompetens och erfarenhet för att genomföra granskningsuppdragen. De statliga internrevisorerna har enligt myndigheten en god utbildningsnivå och lång erfarenhet inom sitt yrkesområde. Enligt ESV innebär det att den övervägande majoriteten av internrevisorerna har kvalifikationer för att kunna bli Certified Internal Auditor.

I princip samtliga myndigheter har enligt ESV en tillfredsställande styrning av internrevisionen. Det har skett en betydande förbättring inom detta område jämfört med 2007 och 2006. Däremot har Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Totalförsvarets forskningsinstitut och Verket för näringslivsutveckling uppgivit att myndighetsbeslut för tillsättning av internrevisionschef saknas för 2008 (vilket även var fallet 2007). Vidare konstaterar ESV att myndigheternas ledning, utom vid Länsstyrelsen i Stockholm, har beslutat om en revisionsplan för internrevisionens gransknings- och rådgivningsuppdrag samt fastställt riktlinjer för internrevisionen. Internrevisionen vid Länsstyrelsen i Stockholm har inte heller valt ut granskningsuppdragen utifrån en årlig riskanalys av hela myndighetens verksamhet. ESV konstaterar att internrevisionen vid drygt hälften av de berörda myndigheterna har fått uppdrag med anledning av förordningen om intern styrning och kontroll.

Den statliga internrevisionen har till uppgift att på ledningens uppdrag granska den interna styrningen och kontrollen i myndigheten och lämna förslag till förbättringar. Enligt regeringens bedömning är en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt en nödvändig förutsättning för att myndigheterna ska kunna fullgöra sina instruktionsenliga uppgifter och samtidigt uppfylla sitt verksamhetsansvar. Ett väl fungerande samspel mellan myndighetens ledning och internrevisionen är enligt regeringens bedömning därmed viktigt. Regeringen konstaterar att den statliga internrevisionen i stort förefaller fungera tillfredsställande. En ökad andel ensamrevisorer, en begränsad omfattning av kvalitetssäkringar samt relativt få uppdrag från myndighetsledningen till internrevisionen gällande intern styrning och kontroll ger dock regeringen anledning att fortsatt noga följa utvecklingen.

Av direktiven till den översyn av budgetlagen som regeringen har beslutat om framgår att den särskilde utredaren ska pröva om det finns skäl att i lag reglera regeringens skyldigheter att säkerställa en väl fungerande internrevision i staten (dir. 2009:55).

Intygande avseende hantering av EU-medel

I årsredovisningen för staten 2008 (skr. 2008/09:101) lämnade regeringen för första gången ett s.k. nationellt intygande avseende EU-medel. Intygandet består av två delar, dels bedömningen att EU-räkenskaperna i form av balans- och resultaträkning samt en kassamässig redovisning har upprättats enligt god redovisningssed och i allt väsentligt är rättvisande, dels ett konstaterande om att det finns ett ramverk för staten som syftar till att säkerställa en betryggande styrning och kontroll av EU-medlen. Intygandet lämnas till riksdagen som en del av årsredovisningen för staten och överlämnas även till Europeiska kommissionen och revisionsrätten. De medel som omfattas av intygandet är de som förvaltas gemensamt med kommissionen. Dessa medel utgör huvuddelen av EU-medlen och innefattar såväl jordbruks- som strukturfonderna.

Finansutskottet framhåller i sitt betänkande över årsredovisningen att det är bekymmersamt att Europeiska revisionsrätten under lång tid inte har kunnat lämna en ren revisionsberättelse

angående hanteringen av EU:s medel (bet. 2008/09:FiU26). Utskottet konstaterar att modellen med gemensam förvaltning av stora delar av EU:s budgetmedel lägger ett betydande ansvar på medlemsstaterna och deras förmåga att hantera medlen på ett korrekt sätt. Utskottet framhåller att utfärdandet av ett nationellt intygande ska ses som ett väsentligt steg mot en förbättrad kontroll av EU:s budgetmedel och kan stärka revisionsrättens möjligheter att avge en ren revisionsförklaring. Finansutskottet välkomnar därför regeringens initiativ och hoppas att det ska inspirera andra medlemsstater i unionen att också förbättra sin kontroll över EU-medel.

Verksamheten för innevarande fleråriga budgetram befann sig under 2008 i en inledningsfas, dock med undantag för jordbruksfonderna. De fleråriga och årliga programmen fastställdes för flertalet fonder först under 2007 och 2008, varför utbetalningarna hittills varit begränsade. På sikt kommer samtliga EU-medel som förvaltas gemensamt med kommissionen att omfattas av intygandet.

12.4 Arbete mot felaktiga utbetalningar inom välfärdssystemen

Välfärdssystemen, som sammanlagt uppgår till närmare 16 procent av BNP, utmanas av både den ekonomiska och demografiska utvecklingen.

Kraven på systemen växer i samband med att arbetslösheten ökar och befolkningen blir äldre i kombination med en svag ekonomisk utveckling. Arbetet mot felaktiga utbetalningar inom välfärdssystemen är bl.a. mot denna bakgrund angeläget.

Nivån på felaktiga utbetalningar från välfärdssystem uppskattades av Delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT-delegationen) till mellan 18–20 miljarder kronor (SOU 2008:74). Försäkringskassan bedömer att de felaktiga utbetalningarna inom socialförsäkringssystemet för 2008 kan uppgå till så mycket som 19 miljarder kronor, vilket motsvarar närmare 4,5 procent av socialförsäkringssystemets totala utbetalningar (Försäkringskassans årsredovisning 2008). En stor del av de felaktiga utbetalningarna, två tredjedelar, bedöms orsakas av brister i regel- och stödsystemens utformning

samt dess tillämpning, vilket gör att det är svårt för både sökande och handläggare att göra rätt. Det är därför viktigt med åtgärder på bred front.

Arbetet med att minska de felaktiga utbetalningarna har nu pågått i flera år. Under det senaste året har ett flertal åtgärder vidtagits.

Ett stort antal lagar och förordningar har beslutats för att möjliggöra ett utökat elektroniskt informationsutbyte inom den offentliga förvaltningen (SFS 2008:937 och 2008:967–982). Förändringarna, som bl.a. berör Försäkringskassan, Skatteverket och Arbetsförmedlingen, är avsedda att öka effektiviteten vid myndigheterna, minska de felaktiga utbetalningarna och förbättra servicen i förhållande till enskilda (prop. 2007/08:160). Ändringarna trädde i kraft den 1 januari 2009. Regeringen har därefter gett de berörda myndigheterna i uppdrag att redovisa vilka åtgärder som vidtas för att ta tillvara de möjligheter till elektroniskt informationsutbyte som de ovannämnda författningarna medger. Av de redovisningar som inkommit framgår att flera myndigheter kommer att ha fungerande system för informationsutbyte på plats under 2009. Regeringen förutsätter att resterande myndigheter snarast kommer att skaffa tekniska system och vidta övriga åtgärder som gör det möjligt för dem att använda de utökade möjligheterna till elektroniskt informationsutbyte.

Utredningarna om återkrav och bidragsspärr har lämnat sina betänkanden. I betänkandet Återkrav inom välfärdssystemen – Förslag till lagstiftning (SOU 2009:6) föreslås att det införs en generell återkravslag som ska omfatta i princip alla de förmåner som ingår i välfärdssystemen. I betänkandet Bidragsspärr (SOU 2008:100) föreslås att en ny sanktion införs som, med vissa undantag, innebär att den som har dömts för ett allvarligt bidragsbrott under en viss tid inte ska ha rätt till den eller de förmåner som brottet har avsett. Förslagen bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Statskontoret har på regeringens uppdrag granskat Centrala studiestödsnämndens (CSN) respektive Arbetsförmedlingens arbete med intern styrning och kontroll för att förhindra felaktiga utbetalningar. Utvärderingen av CSN visar att myndigheten till stora delar uppfyller de formella kraven på intern styrning och kontroll som infördes 2008 (Statskontoret 2009:8). Samtidigt föreligger ändå en risk för att felaktiga utbetalningar sker eftersom gymnasieskolorna, högskolorna och utbildningsanordnare inom den

kommunala vuxenutbildningen brister i sin rapportering till CSN avseende till exempel skolk, kursavbrott och studieinaktivitet. Vidare visar granskningen av Arbetsförmedlingen att det finns stora risker för felaktiga utbetalningar och att felaktiga utbetalningar förekommer (Statskontoret 2009:13). Den främsta orsaken till detta är att arbetsförmedlarna inte alltid följer regler och riktlinjer för handläggningen av de arbetsmarknadspolitiska programmen. Andra orsaker är att det finns brister i Arbetsförmedlingens kontrollmiljö och att ledningen inte tar tillräckligt ansvar för kontrollarbetet. Statskontoret har i sina rapporter lämnat ett antal förslag till att minska riskerna för felaktiga utbetalningar. Förslagen bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Med utgångspunkt i de förslag som FUT-delegationen lämnade sommaren 2008 (SOU 2008:74) har ytterligare åtgärder vidtagits. Ett exempel är att en särskild utredare har fått i uppdrag att utreda behovet av, och lämpligheten i, att införa ett administrativt sanktionssystem i syfte att motverka att ersättningar från trygghetssystemen utbetalas på felaktiga grunder eller med för höga belopp (dir. 2009:66). Ett annat exempel är att Statskontoret har fått i uppdrag att analysera betydelsen av olika drivkrafter för dimensioneringen av kontroller och åtgärder mot felaktiga utbetalningar hos Försäkringskassan. Vidare har bl.a. Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Migrationsverket, Socialstyrelsen, Skatteverket och Ekonomistyrningsverket (ESV) givits i uppdrag att samverka i det fortsatta arbetet avseende utveckling av metoder för och redovisning av resultat av arbetet mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, vilket bl.a. innefattar systemövergripande riskanalyser, omfattningsstudier, framtagande av statistik och indikatorer, framtagande av kostnadseffektiva kontrollinsatser och informationsinsatser. Resultatet ska rapporteras årligen i en särskild skrivelse till regeringen.

ESV har fått i uppdrag att utveckla ett instrument för att möjliggöra att myndigheternas insatser avseende den kontrollverksamhet som är kopplad till utbetalningar från välfärdssystemen kan följas årligen.

Regeringen konstaterar att handhavandet av flertalet välfärdssystem förutsätter tillgång till uppgifter om den sökandes inkomst. Felaktiga

uppgifter om inkomst är enligt vad regeringen erfarit en av de vanligaste orsakerna till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Regeringen avser därför att i särskild ordning låta utreda möjligheterna att inhämta månatliga inkomst-uppgifter för varje individ.

12.5 Utvecklingen av den ekonomiska styrningen i staten

12.5.1 Utvecklingen av resultatstyrningen

Regeringens resultatredovisning

I och med budgetarbetet för 2009 beslutade regeringen att ändra innehållet i och formerna för resultatstyrningen av myndigheterna och deras verksamhet. Den enhetliga verksamhetsstrukturen har utgått och den årliga styrningen av myndigheterna är numera inriktad mot verksamhetens resultat utifrån det instruktionsenliga uppdraget. Regeringens ambition är att skapa förutsättningar för en styrning som är långsiktig och i högre grad anpassad till myndigheternas verksamheter och regeringens styrbehov.

En konsekvens av nyordningen är att de av regeringen beslutade målen och återrapporteringskraven i myndigheternas årliga regleringsbrev för ett stort antal myndigheter har blivit färre. Samtidigt finns det inom vissa verksamhetsområden indikationer på att antalet uppdrag och finansiella villkor ökat något. Myndigheterna ges även större utrymme att själva välja vilken resultatinformation de ska redovisa utifrån sitt instruktionsenliga uppdrag. Det medför att den resultatredovisning som myndigheterna lämnar i årsredovisningarna kommer att ta sig olika uttryck.

I och med att verksamhetsstrukturen och dess hierarki av mål utgått kvarstår inte längre någon administrativ koppling mellan mål som beslutas eller anges för utgiftsområden och den verksamhet som myndigheterna bedriver. Det innebär att regeringens redovisning av resultat till riksdagen i högre grad än tidigare kan komma att behöva baseras på annan information än den som myndigheterna redovisar i årsredovisningen. Resultatredovisningen kommer att basera sig på bl.a. revisionens iakttagelser, utredningar och av regeringen beställda myndighetsanalyser.

Finansutskottet har i sitt betänkande över utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning anfört att utskottet har förståelse för att resultatinformationen till riksdagen kan behöva utformas på olika sätt för olika områden och att förändringarna av resultatstyrningen i riktning mot ökad verksamhetsanpassning och flexibilitet måste ske successivt och tillåtas ta tid (bet. 2008/09:FiU2). Utskottet anser emellertid att flera av förändringarna angående målen som föreslås i propositionen är oklart motiverade och beklagar att det inte redovisas någon samlad strategi för hur resultatredovisningen är tänkt att fungera gentemot riksdagen. Utskottet konstaterar vidare att förslagen i budgetpropositionen inte innebär några förbättringar när det gäller tydlighet i målformuleringarna och användningen av resultatindikatorer. I vissa fall, särskilt beträffande miljö- och jordbruksutskottets områden, innebär förslagen enligt utskottet i stället att inslagen av vaghet och oklarhet ökar. Förändringarna i riktning mot en ökad verksamhetsanpassning och flexibilitet i resultatstyrningen får enligt utskottet inte innebära att kvaliteten eller precisionen i redovisningen till riksdagen försämras.

Regeringens utgångspunkt är att en ökad grad av verksamhetsanpassning ställer högre krav på såväl regeringen som riksdagen. I praktiken innebär det att regeringen har att överväga vilka mål som ska beslutas eller anges för olika utgiftsområden eller delar av utgiftsområden, vilka indikatorer/mått som ska användas samt vilken resultatinformation som bör lämnas vid olika tidpunkter för att skapa förutsättningar för en fullödig formaliserad dialog mellan riksdagen och regeringen om resultaten. I detta sammanhang vill regeringen i likhet med finansutskottet framhålla att riksdagens utskott har en viktig roll att spela i att precisera sina behov av resultatinformation och att föra en aktiv resultatdialog med regeringen.

Regeringens resultatredovisning syftar i första hand till att ge riksdagen möjlighet att bedöma i vilken grad beslutade eller angivna mål är uppfyllda. Resultatredovisningen lämnas i normalfallet i budgetpropositionen, men resultat kan även redovisas i särpropositioner eller i skrivelser. Verksamhetens karaktär är avgörande för hur regeringens redovisning av resultat till riksdagen utformas. Regeringen måste exempelvis överväga inom vilka områden information ska redovisas löpande, men också om resultat-

information ska lämnas för varje område årligen eller mindre frekvent. Det är ytterst en uppgift för regeringen att, med beaktande av berörda utskotts önskemål, besluta om inriktning, omfattning, periodicitet etc. när det gäller redovisning av resultat inom ett utgiftsområde. Detta innefattar även att ta ställning till om mål ska beslutas eller anges för ett område.

Regeringen vill i detta sammanhang understrika att förändringarna i riktning mot ökad verksamhetsanpassning och flexibilitet i resultatstyrningen även syftar till att successivt öka kvaliteten och precisionen i resultatredovisningen till riksdagen. Det utesluter dock inte enligt regeringens bedömning att det i praktiken kommer att föreligga skillnader i hur resultatredovisningen till riksdagen utformas inom olika verksamhetsområden.

Resultatstyrningen av myndigheterna och deras verksamhet har ändrats till form och innehåll. Av denna anledning avser regeringen att successivt stärka det egna arbetet med styrning av statliga myndigheter och verksamheter.

Av direktiven till den översyn av budgetlagen som regeringen beslutat om framgår att den särskilde utredaren med utgångspunkt i bl.a. de förändringar som skett av regeringens resultatstyrning ska överväga om det finns skäl att i budgetlagen tydliggöra regeringens skyldigheter i detta avseende (dir. 2009:55).

Att redovisa resultat i årsredovisningen för staten

Styrunderredningen föreslog i sitt betänkande Att styra staten (SOU 2007:75) att budgetpropositionen skulle renodlas till ett framåtriktat dokument och att årsredovisningen för staten skulle vara det centrala redovisningsdokumentet om den statliga verksamheten. Utredningen ansåg därtill att regeringen i särskilda skrivelser till riksdagen ska beskriva utvecklingen på olika samhällsområden och analysera effekterna av statens verksamhet. Denna fråga berörs även i Riksrevisionens årliga rapport 2009 (RiR 2009:8). Revisorerna anser att årsredovisningen för staten bör vara det centrala redovisningsdokumentet inför riksdagen om den statliga verksamheten.

Regeringen bedömer att uppgifter om de sakliga resultat som uppnås inom statens alla verksamhetsområden inte kan ingå i en samlad

årsredovisning för staten. Den statliga verksamheten är så omfattande och mångfacetterad att det inte går att på ett kortfattat och överskådligt sätt redogöra för resultat och effekter, och i än lägre grad redovisa resultat i relation till den finansiella information som lämnas i årsredovisningen. Vidare bör i detta sammanhang noteras att tiden från att myndigheterna lämnar sina årsredovisningar till regeringen till att regeringen lämnar årsredovisningen för staten till riksdagen är knapp. Regeringen anser därför att budgetpropositionen på de flesta områdena är det mest lämpliga dokumentet för den löpande redovisningen av mål och resultat på olika områden.

I en del fall beslutas om mål för ett bredare verksamhetsområde och för en längre tidsperiod. Enligt regeringens bedömning kan det då vara lämpligt att en fördjupad resultatredovisning ingår i den särproposition där förslag om den framtida inriktningen lämnas. Det kan också i flera fall vara lämpligt att regeringen redogör för åsyftade mål och uppnådda resultat utan att samtidigt några förslag till nya åtgärder lämnas. Utvecklingen inom ett verksamhetsområde kan med fördel redovisas med en skrivelse till riksdagen.

12.5.2 Kostnadmässig avräkning av myndigheternas förvaltningsutgifter

I enlighet med riksdagens beslut redovisas från och med 2009 myndigheternas förvaltningsutgifter på kostnadmässig grund mot anslag dvs. det budgetår till vilket kostnaden hänförs sig (prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:FiU15, rskr. 2008/09:30).

Övergången till kostnadmässig avräkning har skett i enlighet med regeringens beskrivning i budgetpropositionen för 2009 och riksdagens efterföljande ställningstagande (prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:FiU15, rskr. 2008/09:30). Övergångseffektens storlek och dess utfallsprofil för åren 2009–2013 har fastställts utifrån myndigheternas inlämnade underlag. Vid ingången av 2009 hade myndigheterna en övergångseffekt, exklusive semesterlöneskulden, huvudsakligen i form av kostnader som ännu inte anslagsavräknats motsvarande ca 5,1 miljarder kronor. Denna övergångseffekt har avräknats mot ett anslag under utgiftsområde 26 Statsskuldsträntor m.m. som inte ingår i de takbegränsade utgifterna. Myndigheternas anslag för 2009–2013 har

sammanlagt reducerats med ett belopp motsvarande det som belastat det särskilda anslaget under utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m..

Övergångseffekten avräknas mot ett anslag under utgiftsområde 26 som inte ingår i de takbegränsade utgifterna, samtidigt som myndigheternas anslag under utgiftstaket sänks med motsvarande belopp. En teknisk justering görs därför av utgiftstaket för åren 2009–2012 (se avsnitt 4.6).

Effekten på statsbudgetens saldo 2009 är sammantaget neutral. Det beror på att de ökade utgifterna på utgiftsområde 26 motsvaras av minskade utgifter på övriga utgiftsområden samt av förändringar av posterna Myndigheters m.fl. in- och utlåning i Riksgäldskontoret respektive Kassamässig korrigerings på statsbudgeten.

12.5.3 Förvaltningsutgifter och klimatkompensation

Klimatfrågan är en högt prioriterad miljöfråga. Myndigheternas verksamhet omfattas av styrmedel såsom koldioxidskatt och EU:s system för utsläppshandel. Detta gäller dock inte för myndigheternas flygresor eftersom flygbränsle för kommersiella ändamål är undantaget från energi- och koldioxidbeskattning och inte heller omfattas av EU:s utsläppshandelssystem. Från och med 2012 omfattas dock flygsektorn av EU:s utsläppshandelssystem.

Enligt propositionen En sammanhållen klimat- och energipolitik – Klimat (prop. 2008/09:163) kan myndigheter stärka klimatarbetet genom att välja att klimatkompensera för sina tjänsteresor. Flera myndigheter, däribland Regeringskansliet, klimatkompenserar för sina flygresor.

Enligt regeringens bedömning bör myndigheternas förvaltningsanslag för 2010 och 2011 kunna användas för att klimatkompensera för myndigheternas flygresor i tjänsten.

Utdrag ur protokoll
vid regeringssammanträde den 10 september
2009

Närvarande: Statsråden Olofsson, ordförande, Odell, Ask,
Husmark Pehrsson, Larsson, Erlandsson, Torstensson, Carlgren,
Hägglund, Littorin, Borg, Malmström, Sabuni, Billström,
Adelsohn Liljeroth, Tolgfors, Krantz

Föredragande: Statsråden Olofsson, ordförande, Odell, Ask,
Husmark Pehrsson, Larsson, Erlandsson, Torstensson, Carlgren,
Hägglund, Littorin, Borg, Malmström, Sabuni, Billström,
Adelsohn Liljeroth, Tolgfors, Krantz

Regeringen beslutar proposition 2009/10:1